

Dr. sc. Ante Novokmet\*

## SUDSKA KONTROLA NEPOKRETANJA KAZNENOG POSTUPKA – INSTITUCIONALNI I PROCESNI ASPEKT

*Nakon uvodnih napomena o proceduralnim pozitivnim obvezama i Direktivi 2012/29/EU o uspostavljanju minimalnih standarda prava, podrške i zaštite žrtava kaznenih djela u radu se razmatra pitanje kontrole nepokretanja kaznenog postupka kroz institucionalni i procesni aspekt. U tom kontekstu najprije se analizira pravo žrtve da zahtijeva kontrolu nepokretanja kaznenog postupka prema čl. 11. Direktive. Institucionalni i procesni aspekt središnji su dio rada u kojem se analizira ustavni položaj državnog odvjetništva te ustanova supsidijarnog tužitelja s pozicije hrvatskog kaznenog procesnog prava. Potom se postojeće hrvatsko rješenje uspoređuje sa zahtjevima iz čl. 11. Direktive te se daje zaključna ocjena o usklađenosti hrvatskog prava s čl. 11. Direktive.*

### I. UVOD

Problematika kontrole odnosno nadzora nad nepokretanjem kaznenog postupka nije se dugo vremena spominjala u hrvatskoj teoriji i praksi. Vjerojatan razlog za to je institut oštećenika kao tužitelja (supsidijarnog tužitelja) koji se može smatrati tradicionalnom ustanovom hrvatskog kaznenog procesnog prava budući da je prvi put uveden još hrvatskim Zakonom o kaznenom postupku iz 1875.<sup>1</sup> te se zadržao sve do danas.<sup>2</sup> Stoga bi se moglo zastupati na-

---

\* Dr. sc. Ante Novokmet, viši asistent na Katedri kaznenopravnih znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku

<sup>1</sup> Taj hrvatski zakon bio je inspiriran austrijskim Zakonom o kaznenom postupku (*die Strafprozessordnung*) iz 1873., pa je iz njega preuzeo ideju i o supsidijarnoj tužbi. O donošenju i temeljnim karakteristikama ZKP iz 1875. te saborskoj raspravi o najvažnijim pitanjima vidi: Bayer, V., Stogodišnjica donošenja hrvatskog Zakonika o krivičnom postupku iz 1875. godine, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 36, br. 1, 1976., str. 17-33; Ljubanović, V., 120. obljetnica donošenja i sankcioniranja hrvatskog Zakona o kaznenom postupku od 17. svibnja 1875., Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 1, br. 1, 1994., str. 240-243.

<sup>2</sup> Detaljni prikaz povijesnog razvoja ustanove supsidijarnog tužitelja vidi: Krapac, D., Lončarić, D., Oštećenik kao tužitelj u krivičnom postupku, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1985., str. 22-35.

čelno stajalište da postojeće rješenje zadovoljava i pruža dostatna jamstva da će se kazneni postupak započeti i voditi i u onim slučajevima kada državni odvjetnik uopće ne želi poduzeti kazneni progon (odbacio je kaznenu prijavu) ili je tijekom postupka odustao od progona, iako postoje zakonski uvjeti da se počinitelj progoni.

Ipak, u posljednje vrijeme, pod snažnim utjecajem Europskog suda za ljudska prava (dalje: ESLJP) te prava Europske unije (dalje: EU) ovo pitanje ponovo dobiva na značenju. Praksa ESLJP uobičajeno se promatra kroz prizmu negativnih obveza u kojima se državi nameće određeno nečinjenje, tj. suzdržavanje od zahvata u temeljna prava pojedinca. Međutim, danas je u mnogim presudama ESLJP sadržan koncept pozitivnih obveza koje traže od države da poduzme odgovarajuće činjenje usmjereno k zaštiti prava zajamčenih Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Konvencija).<sup>3</sup> Među pozitivnim obvezama<sup>4</sup> osobito vrijedi istaknuti proceduralnu pozitivnu obvezu provođenja učinkovite istrage.<sup>5</sup> Jednako kao što okrivljenik ima pravo na poštovanje i zaštitu svojih temeljnih prava u kaznenom postupku, tako je i pravo na učinkovitu istragu temeljno ljudsko pravo žrtava kaznenih djela.<sup>6</sup> Stoga žrtva kaznenih djela kojima se oduzimaju ili ograničavaju pravo na život (čl. 2.), zabrana mučenja, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja (čl. 3.), pravo na slobodu (čl. 5.) i pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života (čl. 8.) ima pravo da država provede učinkovitu istragu odnosno kazneni progon i postupak za to kazneno djelo.<sup>7</sup> Budući da je i u takvim slučajevima država dužna intervenirati u svoj pravni sustav kako bi ubuduće izbjegla činjenje tih istih povreda, kao imperativ pokazuje se osigurati učinkovit nadzor nad

---

<sup>3</sup> Razvoj pozitivnih obveza rezultat je evolutivnog tumačenja Konvencije od njezinog nadzornog mehanizma – Europskog suda za ljudska prava – da takav međunarodni sustav zaštite ljudskih prava može biti učinkovit samo ako postoji i obveza država da poduzmu određene radnje. Vidi: Batistić Kos, V., Pozitivne obveze prema Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine, Zagreb, 2012., str. 3.

<sup>4</sup> Kada je riječ o vrstama pozitivnih obveza, treba istaknuti da se sve pozitivne obveze mogu podijeliti na dvije osnovne skupine. To su sadržajne i proceduralne pozitivne obveze. Sadržajne obveze su one koje zahtijevaju poduzimanje potrebnih mjera radi osiguranja temeljnih uvjeta za potpuno ostvarivanje zajamčenih prava, utemeljenje pravnog okvira za zaštitu prava, stjecanje uvjeta za njihovo materijalno zadovoljenje, dok proceduralne pozitivne obveze postavljaju zahtjev državi da tako uredi svoj domaći postupak da na najbolji mogući način osigura zaštitu prava pojedinca osiguranjem dostatnih pravnih sredstava za povrede prava. *Ibid.*, str. 17.

<sup>5</sup> Opširnije o proceduralnim pozitivnim obvezama vidi *ibid.*, str. 87-124.

<sup>6</sup> Detaljnije o obvezi provođenja učinkovite istrage i analizi predmeta u kojima je Republika Hrvatska osuđena zbog kršenja obveze provođenja učinkovite istrage vidi: Đurđević, Z., Pravo na učinkovitu istragu u kaznenim predmetima: analiza hrvatske prakse i prava, Zbornik radova, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2014., str. 106 i dalje.

<sup>7</sup> *Ibid.*

radom državnog odvjetnika kada on iz nekih razloga nije udovoljio dužnosti da sukladno načelu legaliteta kaznenog progona pokrene kazneni postupak, ili je, pak, tijekom postupka odustao od kaznenog progona iako su postojali zakonski uvjeti za progon.

S druge strane, u posljednjih tridesetak godina sve više jača skrb za interese žrtve te njezina procesna prava i ovlaštenja u kaznenom postupku.<sup>8</sup> Značajan korak u tom smjeru, u pravu EU, učinjen je 2001. godine donošenjem Okvirne odluke o položaju žrtava u kaznenom postupku kao prvim pravno obvezujućim instrumentom donesenim na međunarodnoj razini.<sup>9</sup> Konkretna prava žrtve predviđena Okvirnom odlukom dodatno su proširena i osnažena 2012. godine Direktivom o uspostavljanju minimalnih standarda prava, podrške i zaštite žrtava kaznenih djela.<sup>10</sup> Međutim, Direktiva nije samo pravno jači instrument kojim Komisija nastoji utjecati na države članice da usklade svoja zakonodavstva za zahtjevima iz Direktive, kada to već nije dosljedno provedeno kroz Okvirnu odluku, nego su Direktivom predviđeni novi i dodatni standardi zaštite žrtve kaznenog djela među kojima se ističe i pravo žrtve da zahtijeva kontrolu nepokretanja kaznenog postupka. S obzirom na to da je Republika Hrvatska članica EU, dužna je uskladiti svoj domaći pravni poredak i u tom bitnom segmentu.

Stoga se u ovom radu nastoji dati odgovor na pitanje je li i u kojoj mjeri hrvatsko rješenje kontrole nepokretanja kaznenog postupka usklađeno sa zahtjevima koje Direktiva postavlja pred države članice. U tom smislu rješenje će se potražiti kroz analizu čl. 11. Direktive koji propisuje pravo žrtve da zahtijeva kontrolu nepokretanja kaznenog postupka, propisa Ustava Republike

---

<sup>8</sup> Vidi: Bassiouni, C., International Recognition of Victims' Rights, Human Rights Law Review, vol. 6, br. 2, 2006., str. 203-279.

<sup>9</sup> Vidi detaljnije: Pemberton, A., Rasquete, C., Victims in Europe - Assessment of the Implementation of the Framework Decision on the Standing of Victims in Criminal Proceedings: Preliminary Results, u: Hartmann, J. (ur.), Perspektiven professioneller Opferhilfe, Theorie und Praxis eines interdisziplinären Handlungsfelds, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Springer Fachmedien, Wiesbaden, 2010., str. 99-112.

<sup>10</sup> Razlog donošenja Direktive bila je neučinkovita implementacija Okvirne odluke zbog tri bitna razloga. Prvo, isticalo se da Okvirna odluka pati od dvosmislenih izraza, što je otežavalo državama implementaciju njezinih zahtjeva ili im je ostavljalo tako široku diskreciju za usklađivanje domaćeg prava da u konačnici nikakvi koraci nisu poduzeti. Drugo, često se spočitavalo da su pojedine odredbe Okvirne odluke bile tako sročene da iz njih nisu proizlazile nikakve obveze, što je rezultiralo time da države članice nisu poduzimale nikakve konkretne mjere radi usklađenja domaćeg prava s Okvirnom odlukom. Treće, nije bila predviđena mogućnost Komisije da pokrene tzv. *infringement proceeding* protiv države članice koja nije poštovala neku od obveza iz Okvirne odluke. Usp. Groenhuijsen, M., The development of international policy in relation to victims of crime, International Review of Victimology, vol. 20, 2014., str. 36-37.

Hrvatske (dalje: Ustav)<sup>11</sup> o institucionalnom položaju državnog odvjetništva te procesnom aspektu kontrole nepokretanja kaznenog postupka u Zakonu o kaznenom postupku (dalje: ZKP).<sup>12</sup> Naposljetku se daje ocjena usklađenosti hrvatskog modela kontrole nepokretanja kaznenog postupka sa zahtjevima iz čl. 11. Direktive.

## **II. DIREKTIVA EUROPSKE KOMISIJE I PARLAMENTA O USPOSTAVLJANJU MINIMALNIH STANDARDNA PRAVA, PODRŠKE I ZAŠTITE ŽRTAVA KAZNENIH DJELA**

Značajan poticaj za ovaj rad proizašao je iz Direktive<sup>13</sup> Europske komisije i Parlamenta<sup>14</sup> o uspostavljanju minimalnih standarda prava, podrške i zaštite žrtava kaznenih djela (dalje: Direktiva).<sup>15</sup> Države članice EU dužne su do 16. studenoga 2015. provesti europske odredbe u svoja nacionalna zakonodavstva. Uzimajući u obzir značaj Direktive i potrebu uspješne implementacije njezinih zahtjeva u nacionalna zakonodavstva,<sup>16</sup> Europska komisija izdala je Upute kojima se razjašnjavaju odredbe Direktive o pravima žrtava (dalje: Upute), čime se u cijeloj EU pridonosi ostvarivanju prava utvrđenih tom Direktivom.<sup>17</sup> Na taj se način otvara mogućnost svakoj državi da uredi konkretno pitanje prema dostignućima i shvaćanjima svojeg kaznenog procesnog prava. Drugim riječi-

---

<sup>11</sup> Ustav Republike Hrvatske od 22. prosinca 1990., Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

<sup>12</sup> Zakon o kaznenom postupku od 18. prosinca 2008., Narodne novine, br. 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13.

<sup>13</sup> Dok uredbe u potpunosti unificiraju pravo, tj. zamjenjuju do tada postojeće interne norme jednom, potpuno istovjetnom europskom normom, direktive ostavljaju prostora za donekle različita rješenja u različitim državama članicama. Rodin, S., Čapeta, T., Učinci direktive Europske unije u nacionalnom pravu, Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, Zagreb, 2008., str. 7.

<sup>14</sup> Više o uredbama i direktivama te zakonodavnom postupku u EU vidi: Chalmers, D., Davies, G., Monti, G., *European Union Law: Cases and Materials*, Cambridge University Press, 2010., str. 92-112.

<sup>15</sup> Direktiva Europske komisije i Parlamenta o uspostavljanju minimalnih standarda prava, podrške i zaštite žrtava kaznenih djela od 25. listopada 2012., br. 2012/29/EU, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32012L0029> (22. kolovoza 2014.).

<sup>16</sup> O ulozi nacionalnih sudova u primjeni prava EU vidi: Petrašević, T., Uloga nacionalnih sudova u primjeni prava EU-a i njihov odnos sa sudom EU-a u prethodnome postupku, u: Lauc, Z., Petrašević, T., Malagurski, B., *Osnove prava EU, prethodni postupak u pravu EU, pravni aspekti regionalne i međunarodne suradnje u EU*, Pravni fakultet u Osijeku, Osijek, 2014., str. 57-58.

<sup>17</sup> Upute državama članicama za prijenos i provedbu Direktive o pravima žrtava: [http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/victims/guidance\\_victims\\_rights\\_directive\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/victims/guidance_victims_rights_directive_en.pdf) (22. kolovoza 2014.).

ma, državama je ostavljen izvjestan prostor da konačno rješenje prilagode u mjeri u kojoj je to nužno da bi se ostvario cilj zbog kojeg je Direktiva u prvom redu i bila usvojena, no to ne znači da svaka država članica u području Direktive mora imati jednake norme.<sup>18</sup>

S obzirom na to da je tema ovog rada sudska kontrola nepokretanja kaznenog postupka, u nastavku će biti razmotren samo jedan aspekt: pravo žrtve da sudjeluje u kaznenom postupku, i to konkretno prava žrtve propisana u čl. 11. Direktive u slučaju kada je državni odvjetnik donio odluku o nepokretanju kaznenog postupka. Riječ je, dakle, o procesnim pravima žrtve u postupku za kaznena djela za koja se progoni po službenoj dužnosti u situacijama gdje državni odvjetnik uopće ne želi poduzeti kazneni progon ili je tijekom postupka odustao od kaznenog progona.<sup>19</sup>

Najprije, u čl. 11. st. 1. propisana je dužnost svake države članice da žrtvi kaznenog djela osigura pravo na preispitivanje odluke o nepokretanju kaznenog postupka uzimajući u obzir procesni položaj koji žrtva ima u relevantnom kaznenopravnom sustavu. Svrha je te odredbe omogućiti žrtvi provjeru pridržavaju li se tijela kaznenog progona uspostavljenih pravila postupanja te je li nadležno tijelo ispravno postupilo kada je odlučilo odustati od kaznenog progona. Pri tome se ističe da Direktiva poštuje autonomiju svakog nacionalnog kaznenog postupka pri uređenju međusobnih odnosa tijela kaznenog postupka i ne ulazi, niti joj je to cilj, u usklađivanje pitanja odnosa podređenosti i nadređenosti između njih.<sup>20</sup>

Iz teksta čl. 11. Direktive, ali i Uputa, proizlazi da pravo zahtijevati kontrolu nepokretanja kaznenog postupka ima samo ona osoba koja ima formalni status žrtve u nacionalnom kaznenom postupku.<sup>21</sup> Međutim, u čl. 11. st. 2. Direktiva predviđa da pravo zahtijevati kontrolu nepokretanja kaznenog postupka ima i

---

<sup>18</sup> Rodin, S., Čapeta, T., *op. cit.* u bilj. 13, str. 8.

<sup>19</sup> Rašić i Veber samo su djelomično u pravu kada spominju pravo žrtve da podnošenjem pritužbe višem državnom odvjetniku prema čl. 206.c ZKP osporava postupanje državnog odvjetnika sukladno načelu oportuniteta kaznenog progona. Nadalje, autori ističu da prethodna suglasnost žrtve u smislu čl. 206.d ZKP ima sličnosti s kontrolom nad odustankom od kaznenog progona. Ipak, tome nije tako budući da je u toj situaciji prethodna suglasnost žrtve ili oštećenika samo pretpostavka da bi državni odvjetnik mogao ponuditi osumnjičeniku ispunjenje jedne ili više obveza predviđenih u čl. 206.d ZKP, no hoće li uopće doći do odustanka od kaznenog progona, ne ovisi o žrtvi odnosno oštećeniku, nego o tome je li osumnjičenik ispunio određene mu obveze, pa će tek tada državni odvjetnik odustati od kaznenog progona. Pored toga, autori uopće ne spominju rješenja hrvatskog kaznenog procesnog prava predviđena radi nadzora nad postupanjem državnog odvjetnika sukladno načelu legaliteta kaznenog progona. Usp. Rašić, M., Veber, S., Usporedba hrvatskog zakonodavstva o zaštiti žrtava i svjedoka kaznenih djela s Direktivom 2012/29/EU o uspostavi minimalnih standarda, prava, podrške i zaštite žrtava zločina, Policija i sigurnost, br. 3, 2013., str. 358.

<sup>20</sup> Upute, *op. cit.* u bilj. 17, str. 30.

<sup>21</sup> *Ibid.*

ona žrtva čiji položaj još uvijek nije formalno konstituiran, budući da uzima u obzir situaciju da se u pojedinim državama formalni položaj žrtve kaznenog djela uspostavlja tek nakon što je tijelo kaznenog progona formalno pokrenulo kazneni postupak protiv neke osobe. U tim slučajevima Direktiva zahtijeva da barem žrtve težih kaznenih djela<sup>22</sup> moraju imati osigurano pravo da zahtijevaju kontrolu nepokretanja kaznenog postupka, premda u procesnom smislu taj položaj još nisu stekle.

S obzirom na to da žrtva svoje pravo na preispitivanje odluke o nepokretanju kaznenog postupka može ostvariti samo ako je upoznata s okolnošću da je donesena takva odluka, propisana je dužnost države da osigura žrtvi obavijest o nepokretanju kaznenog postupka bez nepotrebnog odugovlačenja (čl. 11. st. 3.). Potom, u istom stavku, Direktiva ide i korak dalje te zahtijeva od država da pored obavijesti osigura žrtvi pristup relevantnim podacima koji su joj potrebni da bi mogla donijeti odluku hoće li zahtijevati kontrolu odluke o nepokretanju kaznenog postupka.

U pogledu odluka koje mogu biti predmetom kontrole, u Uputama se navodi da to može biti svaka odluka o nepokretanju kaznenog postupka, bez obzira na to nije li postupak pokrenut zbog postojanja procesnih smetnji ili nepostojanja zakonskih pretpostavki za kazneni progon. Osim toga, izričito se ističe da predmetom kontrole može biti i postupanje prema načelu oportuniteta kaznenog progona, a kao primjer spominje se nepokretanje kaznenog postupka zbog nepostojanja javnog interesa za kaznenim progonom, priroda i težina kaznenog djela i sl.<sup>23</sup>

Kada je riječ o pojedinim tijelima koja mogu donijeti odluku o nepokretanju kaznenog postupka, u Uputama je predviđeno da su kontroli podložne negativne odluke državnog odvjetnika te drugih tijela za provedbu zakona, kao što je policija, ali ne i odluke suda. Osim toga, vrijedi istaknuti da kontroli podliježe ne samo odluka državnog odvjetnika kojom on uopće ne želi poduzeti kazneni progon nego i odluka kojom obustavlja postupak ili pak odustaje od podnesene optužnice.<sup>24</sup>

U pogledu tijela koje treba provesti kontrolu na inicijativu žrtve u Uputama je izraženo shvaćanje da to mora biti osoba ili tijelo različito od tijela koje je donijelo osporavanu odluku.<sup>25</sup> Direktiva predviđa i mogućnost da je odluku o nepokretanju kaznenog postupka donijelo najviše tijelo u hijerarhijskoj strukturi tijela kaznenog progona protiv čije odluke u nacionalnom pravu nije

---

<sup>22</sup> Što se smatra težim kaznenim djelom ne definiraju Direktiva niti Upute, no u Uputama se ističe da se države mogu voditi standardima uspostavljenim u postojećem europskom kaznenom zakonodavstvu i međunarodnom kaznenom pravosuđu. *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid.*

moguće izjaviti pravni lijek, pa propisuje da je tada moguće kontrolu osigurati u okviru tog istog tijela (čl. 11. st. 4.), s tim da kontrolu treba provesti druga službena osoba koja nije sudjelovala u donošenju prvotne odluke. Pri tome se osobito naglašava kako je potrebno osigurati da odluka i postupak koji je prethodio njezinu donošenju budu provedeni na nepristran način.<sup>26</sup>

Konačno, u čl. 11. st. 5. predviđena je iznimka prema kojoj neće biti dopuštena kontrola nepokretanja kaznenog postupka ako je takva odluka zasnovana na domaćim pravom priznatim konsenzualnim oblicima postupanja (*out of court settlement*). Ta je odredba u Uputama detaljnije razrađena pa se tako ističe da predmetom kontrole nepokretanja kaznenog postupka neće biti samo ono konsenzualno postupanje koje je rezultiralo izricanjem opomene ili namećanjem dužnosti ispunjenja kakve obveze.<sup>27</sup>

### III. KONTROLA NEPOKRETANJA KAZNENOG POSTUPKA U REPUBLICI HRVATSKOJ

#### 1. Uvodne napomene

Hrvatsko rješenje kontrole nepokretanja kaznenog postupka razmatra se s institucionalnog i procesnog aspekta. Takav pristup je nužan da bi se moglo jasno odrediti dopušta li hrvatski Ustav, a onda i dopuštaju li zakonski propisi radikalnan zahvat u strukturu kaznenog postupka, gdje bi postojeća ustanova supsidijarnog tužitelja bila zamijenjena takvim oblikom kontrole nepokretanja kaznenog postupka u kojem bi sud nalagao državnom odvjetniku<sup>28</sup> da poduzme kazneni progon,<sup>29</sup> iako on smatra da nisu ispunjene zakonske pretpostavke

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, str. 31.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> To je rješenje poznato u Njemačkoj pod nazivom postupak nalaganja podizanja optužbe (*Klageerzwingungsverfahren*). Tako državni odvjetnik ako odbaci kaznenu prijavu ili tijekom odnosno po okončanju istrage odustane od kaznenog progona, o toj odluci treba obavijestiti podnositelja kaznene prijave. Ako je podnositelj prijave ujedno i oštećenik, poučit će ga o mogućnostima podnošenja prigovora i predviđenom roku za njegovo ulaganje (§ 171. StPO). Oštećenik može podnijeti prigovor višem državnom odvjetniku u roku od 14 dana od primitka rješenja o odbačaju kaznene prijave ili obustavi postupka (§ 172. st. 1. StPO). Ne usvoji li državni odvjetnik njegov prigovor, oštećenik ima pravo u daljnjem roku od mjesec dana zatražiti sudsku odluku (§ 172. st. 2. StPO). Smatra li sud da je prijedlog osnovan, tada će donijeti odluku o podizanju optužnice (§ 175. StPO). Za podizanje optužnice nadležno je državno odvjetništvo. Time se doduše formalno poštuje akuzatorno načelo, no ono je materijalno znatno ograničeno zbog vezanosti državnog odvjetništva za odluku suda. Vidi: Roxin, C., Schünemann, B., *Strafverfahrensrecht*, Ein Studienbuch, Verlag C.H. Beck, München, 2012., str. 320 i dalje.

<sup>29</sup> Austrija je 2008. reformirala svoj prethodni kazneni postupak i prihvatila model državnoodvjetničke istrage. Ujedno je napustila klasični model supsidijarnog tužitelja i uredila

za pokretanje kaznenog postupka.<sup>30</sup> Ne treba smetnuti s uma da Direktiva na postojeći model nadzora nad radom državnog odvjetnika u ustanovi supsidijarnog tužitelja ne gleda blagonaklono, budući da mu se u Uputama za implementaciju Direktive u nacionalna zakonodavstva upućuje ozbiljan prigovor „da kvalitativno ne zadovoljava – sa stajališta interesa žrtve – zahtjeve koji se žele postići implementacijom prava žrtve da zatraži preispitivanje odluke o nepokretanju kaznenog postupka iz čl. 11. Direktive“.<sup>31</sup> Tako se ističe da iako ustanova supsidijarnog tužitelja ima svoje prednosti u okolnosti da žrtva postaje ovlašteni tužitelj, ipak istovremeno na žrtvu padaju različiti tereti, kao što je usmjeravanje vlastitih vremenskih, ali i financijskih resursa u obavljanje funkcije kaznenog progona.<sup>32</sup> Stoga je upitno može li se taj teret ublažiti samo kroz osiguravanje žrtvi besplatne pravne i druge pomoći kada nastupa kao supsidijarni tužitelj.<sup>33</sup>

Uzimajući u obzir navedeno, nužnim se pokazuje najprije prikazati institucionalne odnose između suda i državnog odvjetništva u Republici Hrvatskoj, a onda i postojeće rješenje kontrole nad nepokretanjem kaznenog postupka kako bi se moglo izvesti ispravne zaključke i rješenje koje bi bilo prihvatljivo i za

---

kontrolu nepokretanja kaznenog postupka po uzoru na Njemačku. Tako oštećenik nakon što je obaviješten o odustanku od kaznenog progona može podnijeti državnom odvjetniku zahtjev za nastavak postupka (*Antrag auf Fortführung*). Ako državni odvjetnik ne udovolji zahtjevu, prosljeđuje ga sudu da donese konačnu odluku. Udovolji li viši pokrajinski sud zahtjevu, državno odvjetništvo dužno je pokrenuti odnosno nastaviti postupak (§ 195.-196. StPO). Usp. Bertel, C., Venier, A., *Strafprozessrecht*, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien, 2011., str. 115-116.

<sup>30</sup> Za razliku od Njemačke i Austrije, gdje do sudske kontrole dolazi tek na poticaj oštećenika, talijanski model predviđa obveznu sudsku kontrolu negativne odluke državnog odvjetnika. Kada smatra da je kaznena prijava neosnovana, tj. da nema dovoljno dokaza da je određena osoba počinila kazneno djelo (čl. 408. st. 1. CPP), ili je, pak, i nakon šest mjeseci od zaprimanja kaznene prijave počinitelj nepoznat (čl. 415. st. 1. CPP), državni je odvjetnik dužan podnijeti sucu za prethodna istraživanja tzv. zahtjev za arhiviranje zbog neosnovanosti kaznene prijave (*richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato*, čl. 408. CPP). O podnesenom zahtjevu državni odvjetnik će, doduše, obavijestiti oštećenika i poučiti ga da može podnijeti prigovor protiv te odluke, međutim, okolnost da je oštećenik podnio prigovor nema posebno značenje na konstituiranje kontrole odustanka od kaznenog progona. Naime, sud kontrolira svaki odustanak državnog odvjetnika od kaznenog progona s obzirom na to da državni odvjetnik nikada ne može jednostrano odustati od kaznenog progona, nego uvijek mora zatražiti od suda da tu njegovu procjenu uobliči formalnom odlukom. Prigovor oštećenika može biti značajan s aspekta širine sudske kontrole, ako oštećenik upozori na propuste državnog odvjetnika odnosno na bitne činjenice koje bi trebalo istražiti i dokaze koje bi trebalo prikupiti. Vidi detaljnije: Ruggieri, F., Marcolini, S., Italy, u: Ligeti, K. (ur.), *Toward a prosecutor for the European Union*, Volume I, A Comparative Analysis, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2013., str. 392-393.

<sup>31</sup> Upute, *op. cit.* u bilj. 17, str. 31.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> *Ibid.*



hrvatsko kazneno procesno pravo. U tom je smislu potrebno usporediti zahtjeve postavljene u Direktivi i dosege suvremenog hrvatskog kaznenog procesnog prava te temeljna i desetljećima neupitna načela kaznenog postupka koja su *nucleus* za dovođenje u ravnotežu dviju uvijek prisutnih antagonističkih sila pri konstruiranju svakog kaznenog postupka.<sup>34</sup>

## 2. Institucionalni aspekt

Institucionalno govoreći, državno je odvjetništvo, prema Ustavu, samostalno i neovisno pravosudno tijelo (čl. 125. st. 1. Ustava). Pri tome je opseg njegovih zadaća u hrvatskom pravnom poretku trojak. Temeljno mu je ovlaštenje i dužnost postupati protiv počinitelja kaznenih i drugih kažnjivih djela, poduzimati pravne radnje radi zaštite imovine Republike Hrvatske te podnositi pravna sredstva za zaštitu Ustava i prava. Njegova dužnost da postupa protiv počinitelja kaznenih i drugih kažnjivih djela, o kojoj će biti više riječi u nastavku, te posljednje, ali ništa manje značajno, ovlaštenje da podnosi pravna sredstava za zaštitu Ustava i prava možda i najjasnije dočaravaju značaj i potrebu njegove samostalnosti i neovisnosti.<sup>35</sup> Riječ je o poznatoj postavci francuskog prava, koju su prihvatila i prava drugih zemalja kontinentalne Europe, pa tako i njemačko pravo, prema kojoj je državno odvjetništvo „čuvar zakona“ (*Wachter des Gesetzes*).<sup>36</sup> Taj položaj državnog odvjetništva potvrđuje i Zakon o državnom odvjetništvu (dalje: ZDO)<sup>37</sup> koji propisuje da se državno odvjetništvo ustanovljuje kao jedinstveno pravosudno tijelo čiji se djelokrug, ovlasti i nadležnost utvrđuju zakonom (čl. 3. ZDO). Nadalje, državno odvjetništvo obavlja svoje ovlasti na osnovi Ustava, zakona, međunarodnih ugovora, koji su dio pravnog poretka Republike Hrvatske i drugih propisa koji su doneseni sukladno Ustavu, međunarodnom ugovoru i zakonu Republike Hrvatske (čl. 2. st. 2. ZDO). Konačno, jamstva samostalnosti i neovisnosti prepoznaje i ZKP u općim odredbama gdje izričito propisuje da državno odvjetništvo

---

<sup>34</sup> Detaljnije o tendenciji za efikasnošću kaznenog postupka i tendenciji zaštite osobnih prava i prava obrane građana okrivljenih u kaznenom postupku vidi: Bayer, V., Kazneno procesno pravo – odabrana poglavlja, Knjiga I., Uvod u teoriju kaznenog procesnog prava, priredio prof. dr. sc. Davor Krapac, Zagreb, 1997., str. 12-13.

<sup>35</sup> Za to je potrebna njegova objektivnost i nepristranost, napominje *Krapac*. One bi bile dovedene u pitanje ako bi državno odvjetništvo bilo podvrgnuto nadzoru upravnih ili drugih državnih tijela. Krapac, D., Kazneno procesno pravo, Prva knjiga: Institucije, Narodne novine, Zagreb, 2012., str. 212.

<sup>36</sup> Ljubanović, V., Kazneno procesno pravo – izabrana poglavlja, Grafika, Osijek, 2002., str. 44.

<sup>37</sup> Zakon o državnom odvjetništvu od 30. lipnja 2009., Narodne novine, br. 76/09, 153/09, 116/10, 145/10, 57/11, 130/11, 72/13, 148/13.

kada postupa kao državno tijelo ne postupa isključivo prema svojim stranački obojenim interesima, nego s jednakom pažnjom ispituje i utvrđuje činjenice koje terete okrivljenika i koje mu idu u korist (čl. 9. st. 1. ZKP) te da državno odvjetništvo neovisno i nepristrano razjašnjava sumnju o kaznenom djelu za koje se kazneni postupak pokreće po službenoj dužnosti pri čemu je dužno s jednakom pažnjom prikupljati podatke o krivnji i nedužnosti okrivljenika (čl. 9. st. 2. ZKP).<sup>38</sup>

Spomenute ovlasti proizlaze iz položaja državnog odvjetništva kao pravosudnog tijela.<sup>39</sup> Tim se izrazom koristi kako Ustav tako i ZDO. Međutim, pojam pravosuđa izražen kroz sentenciju *Iurisdictio est ius dicendi officium* – pravosuđe ima ovlast izreći što je pravo – očito upućuje na djelatnost presuđivanja od strane državnih sudova. Stoga se postavlja pitanje zašto Ustav označuje državno odvjetništvo kao pravosudno tijelo, budući da prema izrečenom pravosuđu po naravi stvari pripada samo sud. Odgovor se krije u specifičnom položaju i ovlastima državnog odvjetnika<sup>40</sup> koje se ne zaustavljaju samo na generalnim odredbama ZKP-a o potrebi vođenja računa o interesima okrivljenikove obrane, nego ZKP predviđa i konkretne mehanizme koji potvrđuju takav položaj. Tako državno odvjetništvo, pored prije navedenog, može poduzimati određene procesne radnje u korist okrivljenika: izjaviti žalbu protiv presude (čl. 464. st. 3. ZKP), podnijeti zahtjev za obnovu kaznenog postupka (čl. 504. ZKP), zahtjev za zaštitu zakonitosti (čl. 509. ZKP), koje se ovlasti po naravi stvari ne mogu uvrstiti u funkciju kaznenog progona. Sve su to razlozi zašto se državno odvjetništvo može smatrati dijelom pravosuđa u širem smislu riječi. Stoga se može zaključiti da se državni odvjetnik može smatrati strankom u kaznenom postupku samo u čistom formalnom smislu kao nositelj formalno suprotne procesne funkcije i približno jednakih procesnih prava kao i okrivlje-

---

<sup>38</sup> Važnost spomenute odredbe općenito se odnosi na postupanje prilikom prikupljanja podataka o krivnji i nedužnosti okrivljenika. Ta je dužnost posebno važna s obzirom na strukturu odnosa tijekom prethodnog kaznenog postupka koji vodi državni odvjetnik. To ističe značenje etičnosti u postupanju. Etičnost mora biti prva i najvažnija komponenta postupanja državnog odvjetnika i policije, napominje Pavišić. Pavišić, B., Komentar Zakona o kaznenom postupku, Dušević & Kršovnik, Rijeka, 2011., str. 69.

<sup>39</sup> Slično je stajalište zastupljeno u njemačkoj teoriji. Tako Roxin državno odvjetništvo smatra samostalnim organom pravosuđa, koje ne pripada ni izvršnoj ni sudbenoj vlasti. Roxin, C., Schünemann, B., *op. cit.* u bilj. 28, str. 54. Meyer-Goßner, pak, označuje državno odvjetništvo kao pravosudno tijelo *sui generis*. Meyer-Goßner, Lutz, StPO, § 141 GVG, 56. Auflage, C.H.Beck, 2013., rt. 6.

<sup>40</sup> Krapac spominje da pojedinim zakonskim odredbama državnog odvjetniku mogu biti prošireni okviri diskrecijskog odlučivanja o kaznenom progonu sukladno zahtjevima suvremene kriminalne politike, ali uvijek tako da u eventualnom kaznenom postupku nastupa objektivno te sudu osigura sve važne činjenice i dokaze potrebne za pravično suđenje. Vidi: Krapac, D., Zakon o kaznenom postupku i drugi izvori hrvatskog kaznenog postupovnog prava, Narodne novine, Zagreb, 2008., str. 127.

nik, a neovisno o stvarnoj oprečnosti interesa državnog odvjetnika i okrivljenika i prekoračenja stranačke isključivosti državnog odvjetnika.<sup>41</sup>

Okolnost da se državno odvjetništvo može označiti pravosuđem u širem smislu ne znači da ono ima ovlast presuđivanja. Naprotiv, u kaznenom i drugim postupcima sudbenu vlast obavljaju sudovi (čl. 118. st. 1. Ustava). Činjenica da sudovi obavljaju „vlast“ jasno upućuje na zaključak da je sudbena, pored zakonodavne i izvršne vlasti, treća vlast u državi (čl. 4. st. 1. Ustava), a sudačka se dužnost povjerava osobno sucima (čl. 121. st. 1. Ustava). Dakle, sudovi sude, što znači da u konkretnom slučaju, u pravnim pravilima normiranom postupku, utvrđuju činjenice, primjenjuju pravo na utvrđene činjenice te donose odluku. Da bi to mogli, Ustav im je zajamčio supstancijalna i osobna jamstva samostalnosti i neovisnosti (čl. 118. st. 2. Ustava). Slijedom svega navedenog može se zaključiti da je odnos između državnog odvjetništva i suda odnos dvaju samostalnih i neovisnih državnih tijela koja svako za sebe imaju svoj djelokrug poslova, prava i dužnosti, ali i odgovornosti, kako u kaznenim tako i u drugim postupcima.<sup>42</sup>

Samostalnost i neovisnost u postupanju koje ta dva tijela obostrano uživaju prepoznata je u čl. 29. st. 5. Ustava koji propisuje da se kazneni postupak može pokrenuti pred sudom samo na zahtjev ovlaštenog tužitelja. Slično i ZKP koji predviđa da se kazneni postupak provodi na zahtjev ovlaštenog tužitelja (čl. 2. st. 1. ZKP). Riječ je, naravno, o akuzatornom načelu koje određuje da je funkcija suđenja koju obavlja sud oštro odvojena od funkcije kaznenog progona koja je povjerena tužitelju kao zasebnom procesnom subjektu.<sup>43</sup> Njegovo praktično značenje još više dolazi do izražaja kada se u kaznenom postupku kao ovlašteni tužitelj pojavljuje državni odvjetnik.<sup>44</sup> Pored toga što se davanjem inicijative tužitelju da pokreće kazneni postupak osigurava objektivnost suda u jednom započetom kaznenom postupku, jer takve objektivnosti nikada ne bi bilo kada bi sud morao prethodno stvoriti preduvjerenje u okrivljenikovu krivnju, dolazi i do nastanka odnosa između dvaju državnih tijela koja usuglašeno

---

<sup>41</sup> Ljubanović, V., *op. cit.* u bilj. 36, str. 48.

<sup>42</sup> Usp. Ljubanović, V., *Novo hrvatsko pravo državnog odvjetništva*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 8, br. 2, 2001., str. 4-6.

<sup>43</sup> To znači, pojašnjava Krapac, da sud nikada ne može započeti kazneni postupak po svojoj inicijativi, čak niti onda kada se kazneno djelo dogodilo pred njegovim očima, dok s druge strane jednom započeti postupak sud mora uvijek voditi vezano uz postojanje i predmet zahtjeva ovlaštenog tužitelja. Usp. Krapac, D., *op. cit.* u bilj. 35, str. 81.

<sup>44</sup> Ljubanović napominje da je glavni razlog za tako strogo propisanu odvojenost funkcije kaznenog progona od funkcije suđenja i povjeravanje obavljanja tih funkcija različitim procesnim subjektima (tužitelju i sudu) postizanje objektivnosti pri utvrđivanju činjenica u postupku i donošenju odluka. Vidi: Ljubanović, V., *Državno odvjetništvo: njegov položaj, ustrojstvo i funkcije u kaznenom postupku*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 3, br. 2, 1996., str. 684.

obavljaju različite funkcije u kaznenom postupku: državni odvjetnik funkciju kaznenog progona, a sud funkciju suđenja. Taj se odnos samostalnosti i neovisnosti zasniva na uvažavanju njihovih različitih procesnih, ali i ustrojstvenih funkcija. Naime, sud ne može državnog odvjetniku izdavati naloge za njegov rad i obavljanje funkcije kaznenog progona niti u jednom započetom postupku može imati stegovne ovlasti prema njemu. Primjerice: ako na raspravu, koja je određena na temelju optužnice državnog odvjetnika, ne dođe državni odvjetnik ili osoba koja ga zamjenjuje, rasprava će se odgoditi, a o razlozima odgode obavijestit će se viši državni odvjetnik (čl. 401. st. 1. ZKP); ako državni odvjetnik ili osoba koja ga zamjenjuje narušava red, predsjednik vijeća izvijestit će o tome višeg državnog odvjetnika, a može i prekinuti raspravu i od višeg državnog odvjetnika zatražiti da odredi drugu osobu da zastupa optužnicu (čl. 396. st. 5. ZKP). S druge strane, državni odvjetnik ne može presuđivati, tj. izricati što je pravo. Tako se osigurava nužna objektivnost i nepristranost suda pri utvrđivanju činjenica i odlučivanju, državni odvjetnik ostvaruje prostor za objektivnu procjenu zakonskih pretpostavki za pokretanje kaznenog postupka,<sup>45</sup> a pri donošenju osuđujuće presude osigurava se suglasnost dvaju tijela državne vlasti oko pitanja krivnje počinitelja kaznenog djela.<sup>46</sup>

### 3. Procesni aspekt

#### 3.1. Uvodne napomene

Pitanje kontrole nepokretanja kaznenog postupka u Hrvatskoj trenutačno je uređeno na dva različita načina. Pri tome treba razlikovati kontrolu nepokretanja kaznenog postupka u slučaju kada je oštećenik poznat te kontrolu nepokretanja kaznenog postupka u situaciji kada oštećenik nije poznat.

U prvom slučaju riječ je o tzv. oštećeniku kao tužitelju (supsidijarnom tužitelju),<sup>47</sup> dakle osobi koja je oštećena kaznenim djelom za koje se progoni po

---

<sup>45</sup> *Krstulović* ističe da je državni odvjetnik vezan načelom objektivnosti i legaliteta kaznenog progona pa zaključuje da njegovo pravo na poduzimanje procesnih radnji nadilazi funkciju kaznenog progona i obuhvaća sve one koje drži potrebnima za donošenje pravilne presude. Takav položaj približava ga shvaćanju poznatom u njemačkom pravu da je državno odvjetništvo “najobjektivniji organ vlasti na svijetu”. Vidi: *Krstulović, A., Uloga državnog odvjetnika u suvremenom prethodnom postupku*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 11, br. 1, 2004., str. 87.

<sup>46</sup> *Krapac, D., op. cit.* u bilj. 35, str. 83.

<sup>47</sup> Institut supsidijarne tužbe uveden je u hrvatsko kazneno procesno pravo još hrvatskim Kaznenim postupnikom iz 1875., koji je bio inspiriran austrijskim (*Glaserovim*) Kazneno procesualnim redom – *die Strafprozessordnung* iz 1873., te se zadržao sve do danas. Usp. *Tomašević, G., Pajčić, M., Subjekti u kaznenom postupku: pravni položaj žrtve i oštećenika u novom*

službenoj dužnosti i koja je stupila na mjesto državnog odvjetnika i obavlja funkciju kaznenog progona jer državni odvjetnik uopće ne želi poduzeti kazneni progon ili je tijekom postupka odustao od kaznenog progona, a ispunjene su zakonske pretpostavke za kazneni progon. Preuzimanjem progona oštećenik postaje ovlašten tužitelj u kaznenom postupku, i iako je motiviran svojim privatnim interesom da počinitelj bude kažnjen, u konačnici će ostvarivanjem svojeg interesa dovesti i do osude počinitelja u javnom interesu. Na taj način oštećenik ima svojevrsnu ulogu nadziratelja postupanja državnog odvjetnika u svim slučajevima kada je riječ o punoljetnim počiniteljima kaznenih djela za koja se progona po službenoj dužnosti.<sup>48</sup> Pored toga, ZKP poznaje i specifično pravo oštećenika da podnese pritužbu višem državnom odvjetniku ako smatra da rješenje o odbačaju kaznene prijave prema načelu svrhovitosti iz čl. 206.c ZKP nije osnovano. Ako viši državni odvjetnik utvrdi da rješenje nije osnovano, naložit će nižem državnom odvjetniku da odmah nastavi rad na predmetu, o čemu će izvijestiti oštećenika, okrivljenika i podnositelja prijave.<sup>49</sup>

S druge strane, kontrola nepokretanja kaznenog postupka kada oštećenik nije poznat novijeg je datuma i karakterizira je mogućnost da kontrolu nepokretanja kaznenog postupka inicira podnositelj kaznene prijave koji nije istovremeno i oštećen kaznenim djelom odnosno da do takve kontrole dođe čak i kada je državno odvjetništvo postupalo na vlastitu inicijativu. Ipak, takav oblik kontrole za sada je osiguran samo u okviru Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (dalje: USKOK). Naime, da bi ispunila mjerila za zatvaranje Poglavlja 23 – Pravosuđe i temeljna prava, Hrvatska je imala obvezu, uzimajući u obzir primjedbu Misije neovisnih stručnjaka Europske komisije u vezi s radom USKOK-a, osigurati učinkovitu kontrolu odbačaja kaznenih prijava kada nema oštećenika, već samo postoji osoba koja je podnijela kaznenu prijavu ili se radi o slučajevima kada nije podnesena kaznena prijava, već je USKOK sam na osnovi svojih ovlasti odlučio pokrenuti postupak upisom prijave u upisnik kaznenih prijava.<sup>50</sup> Spomenuto rješenje uređeno je kao in-

---

hrvatskom kaznenom postupku, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 15, br. 2, 2008., str. 821 i dalje.

<sup>48</sup> U kaznenom postupku prema maloljetnicima kao ovlašten tužitelj isključivo nastupa državni odvjetnik, pa po naravi stvari oštećenik ne može nastupiti kao supsidijarni tužitelj.

<sup>49</sup> Đurđević upozorava na to da postupak povodom pritužbe oštećenika zbog odbačaja kaznene prijave nije dosljedno uređen budući da nije jasno propisano što se u procesnom smislu događa s rješenjem državnog odvjetnika o odbačaju kaznene prijave. Vidi: Đurđević, Z., Rekonstrukcija, judicijalizacija, konstitucionalizacija, europeizacija hrvatskog kaznenog postupka V. novelom ZKP/08?, prvi dio, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 20, br. 2, 2013., str. 354.

<sup>50</sup> Kako je navedena primjedba bila jedno od podmjerila u mjerilu br. 5 (suzbijanje korupcije), a za zatvaranje Poglavlja 23 – Pravosuđe i temeljna prava, bilo je nužno izmijeniti i dopuniti postojeće zakonsko rješenje. Vidi: Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o

stancijsko pravno sredstvo u okviru USKOK-a putem Kolegija Ureda u prvom stupnju odnosno Odjela za nadzor Državnog odvjetništva Republike Hrvatske u drugom stupnju. Stoga će u nastavku rada radi jasnijeg i preciznijeg izlaganja ta dva oblika kontrole biti posebno razmotrena.

### 3.2. Kontrola nepokretanja kaznenog postupka kada je oštećenik poznat

Institucionalni aspekt ima svoje procesno ostvarenje u ZKP. Tako načelo oficijelnosti kaznenog progona određuje državnog odvjetnika kao ovlaštenog tužitelja za kaznena djela za koja se progoni po službenoj dužnosti.<sup>51</sup> Pri tome, on postupa u ime Republike Hrvatske i svih njezinih građana neovisno o privatnoj volji osobe koja je oštećena kaznenim djelom. No, da bi u obavljanju svoje temeljne dužnosti u kaznenom postupku prema svim građanima postupao jednako, dakle prema kriterijima struke, a ne prema dnevnopolitičkim potrebama, zakonom mu je izrijeком propisano da je dužan pokrenuti kazneni postupak protiv neke osobe samo i onda kada nepobitno ustanovi postojanje zakonskih pretpostavki, a otkloni postojanje zakonskih smetnji za kazneni progon.<sup>52</sup> Da bi to uspio, dakle ispravno procijenio zakonske pretpostavke za kazneni progon, državni odvjetnik mora biti objektivan i nepristran u ocjeni svih relevantnih okolnosti za stvaranje takve odluke, a to može biti samo ako je istovremeno samostalan i neovisan o drugim državnim tijelima.

Dakle, načelo legaliteta kaznenog progona (čl. 2. st. 3. ZKP) predviđa dužnost državnog odvjetnika da pokrene kazneni postupak ako postoji osnovana sumnja da je određena osoba počinila kazneno djelo za koje se kazneni postupak pokreće po službenoj dužnosti, a nema zakonskih smetnji za progon te osobe.<sup>53</sup> Međutim, da bi državni odvjetnik došao u priliku da pokrene kazneni postupak, mora najprije doći do saznanja da je počinjeno kazneno djelo i da ga je počinila određena osoba. Do takvih podataka, u pravilu, dolazi na temelju kaznene prijave.<sup>54</sup> No, prije nego odluči pokrenuti kazneni postupak, državni odvjetnik treba ocijeniti kaznenu prijavu da bi ustanovio jesu li ispunjene

---

Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, s Konačnim prijedlogom zakona, Zagreb, travanj 2011., <http://www.sabor.hr/fgs.axd?id=17658> (23. kolovoza 2014.).

<sup>51</sup> Detaljnije o načelu oficijelnosti kaznenog progona: Krapac, D., *op. cit.* u bilj. 35, str. 84-92.

<sup>52</sup> Ljubanović, V., *op. cit.* u bilj. 36, str. 44.

<sup>53</sup> Detaljnije o načelu legaliteta kaznenog progona: Krapac, D., *op. cit.* u bilj. 35, str. 93-102.

<sup>54</sup> Pavišić napominje da kaznena prijava može biti tek povod za prikupljanje podataka o kaznenom djelu ili počinitelju. Ona je glavni, iako ne nužno jedini i isključivi povod za pokretanje kaznenog postupka. Podaci u kaznenoj prijavi nisu dokaz u kaznenom postupku, nego su osnova i povod državnom odvjetniku za kazneni progon. Vidi: Pavišić, B., *Kazneno postupovno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2010., str. 216-217.

pretpostavke za pokretanje kaznenog postupka. Tako *Makra* ocjenu kaznene prijave usko veže uz načelo legaliteta kaznenog progona i zahtijeva strogo pridržavanje tog načela da bi se spriječila bilo kakva arbitrarnost u donošenju odluke ili da se ne bi olako prešlo preko kaznene prijave, pa se onda odbacila, ili se ne bi olako inicirao kazneni postupak.<sup>55</sup> *Makra* dalje napominje, imajući u vidu postulate pravne države i zakonito postupanje tijela kaznenog progona, da je kaznena prijava kao kaznenoprocetni akt sredstvo zaštite ljudskih sloboda i prava, osobnih ili imovinskih, te garancija od neosnovanog optuživanja, pa autor zaključuje da se radi o zaštiti kaznenoprocetnih prava čovjeka.<sup>56</sup> Baš zbog toga, ocjena je kaznene prijave kompleksan zadatak u kojem dolazi do niza međusobno isprepletenih odnosa državnog odvjetništva i policije, pri čemu državni odvjetnik mora voditi računa o nizu vanjskih i unutarnjih čimbenika koji utječu na njegovu odluku o odbačaju kaznene prijave.<sup>57</sup> *Krapac* i *Novosel* ističu da je odbačaj kaznene prijave praktični selekcijski mehanizam za odabir kaznenih predmeta u kojima će državni odvjetnik kazneno progoniti neku osobu ili neće te izraz strukturirane diskrecijske ocjene državnog tijela kojem je povjerenje ustavna i zakonska zadaća kaznenog progona počinitelja kaznenih djela.<sup>58</sup>

Iako njegov samostalni i neovisni položaj otvara mogućnost za objektivnu prosudbu zakonskih pretpostavki za kazneni progon, ipak postoji razumljiva mogućnost da državni odvjetnik u svojoj prosudbi katkada pogrešno procijeni postojanje tih pretpostavki te odbaci kaznenu prijavu ili tijekom postupka odustane od kaznenog progona, iako postoje zakonski uvjeti za kazneni progon.<sup>59</sup> Stoga se postavlja pitanje tko će i kada provoditi nadzor nad takvom negativnom odlukom. *Tomašević* napominje da bi prva pomisao bila da takav nadzor treba provoditi sud koji je po prirodi stvari i ulozi koju u postupku ima zasigurno najobjektivnije državno tijelo.<sup>60</sup> No, upravo nadzor nad državnim odvjetnikom učinio bi sud manje objektivnim, upozorava autor.<sup>61</sup> Nadzor nad

---

<sup>55</sup> Makra, A., Krivična ili kaznena prijava (denunciatio, delatio), Priručnik za stručno obrazovanje radnika unutrašnjih poslova, vol. 39, br. 6, 1991., str. 461. Navedeno prema: Raguž, S., Vnučec, Z., Horjan, A. M., Šuperina, M., Odbačaji kaznenih prijava podneseni od strane policije, Policija i sigurnost, vol. 20, br. 3, 2012., str. 310.

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> Više o tim čimbenicima vidi *ibid.*, str. 329-333.

<sup>58</sup> Krapac, D., Novosel, D., Rad državnog odvjetnika u predistražnom postupku i razlozi odbačaja kaznenih prijava prema odredbama Zakona o kaznenom postupku, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 17, br. 1, 2010., str. 141.

<sup>59</sup> *Ljubanović* ističe da postojanje zakonskih uvjeta za kazneni progon procjenjuje onaj tko *ex officio* obavlja progon i na koga se načelo legaliteta kaznenog progona i odnosi, dakle državni odvjetnik. Ljubanović, V., *op. cit.* u bilj. 36, str. 65.

<sup>60</sup> Tomašević, G., Kazneno procesno pravo, Opći dio: Temeljni pojmovi, Pravni fakultet u Splitu, Split, 2011., str. 125.

<sup>61</sup> *Ibid.*

radom državnog odvjetnika zahtijevao bi od suda da bez državnog odvjetnika, koji ne obavlja kazneni progon iako su ispunjeni zakonski uvjeti, samostalno odluči o pokretanju ili nastavljanju kaznenog postupka.<sup>62</sup> Time bi, zaključuje *Tomašević*, došlo do kumulacije funkcija jer bi sud obavljao kako funkciju progona tako i funkciju suđenja, što mu smanjuje objektivnost, pa je sudski nadzor u ovoj situaciji neprihvatljiv.<sup>63</sup>

Stoga za takvu procesnu anomaliju naše kazneno procesno pravo predviđa mehanizam nadzora nad radom državnog odvjetnika u osobi oštećenika kao tužitelja (supsidijarnog tužitelja). Stupanjem na mjesto državnog odvjetnika i preuzimanjem kaznenog progona oštećenik postaje ovlašten tužitelj pa, ostvarujući svoj privatni interes da počinitelj bude kažnjen, ostvaruje i javni interes za kažnjavanjem počinitelja kaznenog djela. ZKP izričito predviđa da ako državni odvjetnik ustanovi da nema osnova za pokretanje ili provođenje kaznenog progona, na njegovo mjesto može stupiti oštećenik kao tužitelj (čl. 2. st. 4. ZKP). To mu pravo ZKP izričito osigurava nametanjem dužnosti državnog odvjetniku da ga obavijesti o odbačaju kaznene prijave ili odustanku od kaznenog progona (čl. 47. st. 1. t. 17. ZKP), i to u roku od osam dana od dana kada je utvrdio da nema osnova za progon za kazneno djelo za koje se kazneni postupak pokreće po službenoj dužnosti ili kad utvrdi da nema osnova za progon protiv neke od prijavljenih osoba (čl. 55. st. 1. ZKP).<sup>64</sup>

Iako se prikazano rješenje čini prihvatljivim, ipak trpi izvjesne prigovore. Tako se upozorava da će oštećenik često nastojati zloupotrijebiti ovu ovlast kao oblik privatne osvete prema nedužnoj osobi.<sup>65</sup> Međutim, na tu problematiku naše kazneno procesno pravo uspješno odgovara obveznom sudskom kontrolom preuzimanja progona od strane supsidijarnog tužitelja, pri čemu sud kontrolira postojanje minimuma pretpostavki da bi se oštećeniku dopustilo preuzimanje kaznenog progona. Tako, ako oštećenik želi preuzeti progon u fazi istraživanja, mora se obratiti sucu istrage s prijedlogom za provođenje dokaznih radnji (čl. 213.c st. 1. ZKP), dok u fazi istrage treba sucu istrage predložiti provođenje istrage za kaznena djela za koja se provodi istraga (čl. 225. st. 1. ZKP). Ako, pak, oštećenik preuzima progon od državnog odvjetnika koji je odustao od optužnice i ne ostaje pri podignutoj optužnici, već podiže novu optužnicu, ta nova optužnica podliježe kontroli optužnog vijeća (čl. 55. st. 3. ZKP). Kada državni odvjetnik odustane od optužbe na raspravi,

---

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> Jedino ograničenje za preuzimanje kaznenog progona od strane supsidijarnog tužitelja predviđeno je kada državni odvjetnik odustaje od kaznenog progona primjenjujući načelo oportuniteta kaznenog progona (čl. 206.c, 206.d i 206.e ZKP) i u postupku prema maloljetnicima (čl. 50. st. 1. ZSM).

<sup>65</sup> Krapac, D., *op. cit.* u bilj. 35, str. 219.



oštećenik je dužan odmah se očitovati hoće li nastaviti progon (čl. 56. st. 1. ZKP). Budući da prijedlog oštećenika za provođenje dokaznih radnji odnosno istrage u smislu čl. 225. st. 1. ZKP sadržava i kratko obrazloženje okolnosti iz kojih proizlazi osnovana sumnja da je okrivljenik počinio kazneno djelo, sudac istrage mora *ex officio* provjeriti postojanje zakonske pretpostavke (osnovane sumnje), a po prirodi stvari i procesnih smetnji za pokretanje i vođenje postupka. Pored toga, iako nije izrijeком navedeno, sudac istrage će provjeriti i može li se osoba koja preuzima progon uopće smatrati oštećenikom u smislu zakona i je li progon preuzela pravovremeno.<sup>66</sup>

Iz navedenog proizlazi da je posredstvom oštećenika osigurana sudska kontrola odbačaja kaznene prijave odnosno odustanka od kaznenog progona, kako tijekom istraživanja i istrage tako i nakon podnesene optužnice, i da o tome odlučuje funkcionalno nadležni sud ovisno o stadiju postupka. Sudska kontrola obavlja se prigodom odlučivanja o prijedlogu za provođenje dokaznih radnji, odnosno o provođenju istrage, te prigodom *ex officio* kontrole optužnice ako je oštećenik podnio novu optužnicu, dok u stadiju rasprave o tome odlučuje sud pred kojim se vodi rasprava. Predviđanjem sudske kontrole preuzimanja kaznenog progona zakonodavac u biti osigurava i posrednu sudsku kontrolu negativne odluke državnog odvjetnika jer ako ustanovi postojanje zakonskih pretpostavki za progon, dopušta oštećeniku da progon i preuzme pa se na taj način sanira šteta koja je nastala pogrešnim postupanjem državnog odvjetnika.<sup>67</sup> Da je tome tako, pokazuje i čl. 58. st. 2. ZKP koji propisuje da

---

<sup>66</sup> Usp. Ljubanović, V., *op. cit.* u bilj. 36, str. 67.

<sup>67</sup> Ovdje se može dodati i jedan potpuno opravdani racionalni razlog koji dovodi suca, bez obzira na to je li riječ o sucu istrage ili izvanraspravnom vijeću, u nezgodnu poziciju da kontrolira odluku državnog odvjetnika da ne poduzme kazneni progon. Naime, državni odvjetnik odlučuje o kaznenoj prijavi na temelju kompleksne prosudbe svih činjenica i okolnosti konkretnog slučaja i za taj mu je postupak ZKP namijenio rok od šest mjeseci od upisa kaznene prijave u upisnik kaznenih prijava (čl. 206.b ZKP). Tu njegovu djelatnost snažno podupire moćan policijski aparat koji ga servisira svim potrebnim informacijama. Stoga, u toj preliminarnoj fazi postupka, tijela kaznenog progona poduzimajući, u pravilu, niz neformalnih radnji i mjera, logično i iskustveno istražuju sporni kriminalni događaj. Pri tome, njihova djelatnost obuhvaća širu sferu istraživanja iz koje dobivaju potpuniju slika kriminalnog događaja nego što bi je sud ikada mogao obuhvatiti uvidom u spis predmeta u situaciji kada mu supsidijarni tužitelj predlaže nastavak postupka. Procjena, primjerice, suca istrage da su ipak ispunjene zakonske pretpostavke za kazneni progon isključivo se temelji na činjenicama i dokazima koje je državni odvjetnik unio u spis predmeta, pa će i osnovanu sumnju kao otonac za započinjanje istrage ili istraživanja sudac moći ocijeniti samo na temelju tih izvora spoznaje budući da sam nije ovlašten u tom trenutku provoditi ikakve dokazne radnje. Dok se državni odvjetnik, u pravilu, vodi težnjom za efikasnošću postupka, sudac mora cijeniti i težnju za zaštitom ljudskih prava i sloboda. Stoga će njegova psihološka procjena zakonskih pretpostavki za kazneni progon biti puno zahtjevnija jer mora voditi interesa i o tome da nedužni građanin ne bude nezakonito progonojen, dok si taj luksuz može priuštiti državni odvjetnik, pa je izglednije da će prije pokušati pokrenuti kazneni postupak protiv nedužnog građanina nego propustiti progonoiti krivca.

u postupku koji se vodi na zahtjev oštećenika koji je preuzeo kazneni progon državni odvjetnik ima pravo do završetka rasprave sam preuzeti kazneni progon i zastupanje optužbe. Iz te odredbe očito proizlazi svijest zakonodavca da državni odvjetnik može pogriješiti, ali i shvatiti značaj svojeg propusta i odlučiti preuzeti kazneni progon nakon što je ipak zaključio da je pogrešno procijenio postojanje zakonskih pretpostavki za progon.<sup>68</sup> Takvo je rješenje u svezi sa shvaćanjem o pravnoj prirodi prava na supsidijarnu tužbu. Naime, tu nije riječ o „privatnom oštećenikovu pravu kažnjavanja“ već o „državnom pravu kažnjavanja“ koje država prepušta oštećeniku kao svojem savezniku i koje može ponovo preuzeti od oštećenika.<sup>69</sup>

### 3.3. Kontrola nepokretanja kaznenog postupka kada je oštećenik nepoznat

Iako ustanova supsidijarnog tužitelja načelno zadovoljava u situaciji kod koje se susreće oštećenik kao klasična žrtva kaznenog djela, problematičan je nadzor nad nepokretanjem kaznenog postupka gdje takvog klasičnog odnosa nema, odnosno gdje nema oštećenika da ostvarujući svoj privatni imovinski ili kakav drugi interes ostvari društveni interes za kažnjavanje počinitelja. Tu postoje dva moguća rješenja. Jedan je nadzor putem suda, a drugi je instancijski nadzor u okviru državnog odvjetništva.

U Hrvatskoj je zakonodavac pristupio rješavanju ovoga problema tako da je kontrolu nepokretanja kaznenog postupka uredio u okviru državnog odvjetništva predviđevši određene instancijske elemente nadzora nad radom državnog odvjetnika. Ipak, to rješenje nije u cijelosti provedeno budući da je osigurana kontrola samo za kaznena djela u okviru USKOK-a, dok u postupcima za ostala kaznena djela općeg kriminaliteta takva mogućnost ne postoji. Slijedom navedenog, u Zakonu o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (dalje: ZUSKOK)<sup>70</sup> predviđena su dva mehanizma nadzora nad odlukom ravnatelja ili zamjenika ravnatelja da odbaci kaznenu prijavu:

- prvi, kada je odbacio kaznenu prijavu jer nema osnova za progon za kazneno djelo iz čl. 21. ZUSKOK ili kad utvrdi da nema osnova za progon

---

<sup>68</sup> Preuzimanjem kaznenog progona od državnog odvjetnika oštećenik gubi poziciju ovlaštenog tužitelja. To znači da ponovo državni odvjetnik obavlja funkciju kaznenog progona. No, da bi se otklonile eventualne štetne posljedice takvog postupka u situaciji kada je državni odvjetnik nakon ponovnog preuzimanja kaznenog progona svojim nezainteresiranim i površnim zastupanjem optužbe svjesno doveo do npr. oslobađajuće presude, oštećenik može podnijeti žalbu zbog svih osnova zbog kojih se presuda može pobijati žalbom (čl. 464. st. 4. ZKP).

<sup>69</sup> Ljubanović, V., *op. cit.* u bilj. 36, str. 69.

<sup>70</sup> Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta od 1. srpnja 2009., Narodne novine, br. 76/09, 116/10, 145/10, 57/11, 136/12, 148/13.

protiv neke od prijavljenih osoba iz te prijave, a kaznenim djelom nije oštećena niti jedna osoba i stoga nije dana uputa oštećeniku u smislu čl. 55. st.1. ZKP (čl. 28.a-28.c ZUSKOK), i

- drugi, kada smatra da je potrebno donijeti odluku o odbačaju kaznene prijave u predmetu u kojem mu nije podnesena kaznena prijava zato što nema osnova za progon za kazneno djelo iz čl. 21. ZUSKOK ili smatra da nema osnova za progon protiv neke od osoba iz tog predmeta, a kaznenim djelom nije oštećena niti jedna osoba i stoga nije dana uputa oštećeniku u smislu čl. 55. st.1. ZKP (čl. 28.d-28.e ZUSKOK).<sup>71</sup>

U prvom slučaju, koji reguliraju čl. 28.a-28.c ZUSKOK, uređen je postupak u slučaju odbačaja kaznene prijave koja je podnesena Uredu kada nema oštećenika i kada prijava nije odbačena iz razloga svrhovitosti (čl. 206.c, 206.d, 206.e ZKP). Kada je ravnatelj ili zamjenik ravnatelja odbacio kaznenu prijavu jer nema osnova za progon za kazneno djelo iz čl. 21. ZUSKOK ili kad utvrdi da nema osnova za progon protiv neke od prijavljenih osoba iz te prijave, a kaznenim djelom nije oštećena niti jedna osoba i stoga nije dana uputa oštećeniku u smislu čl. 55. st. 1. ZKP, dužan je uz dostavu rješenja o odbačaju uputiti podnositelja prijave da može u roku od petnaest dana od dana primitka rješenja podnijeti prigovor kolegiju Ureda (čl. 28.a. st. 1. ZUSKOK). Po primitku prigovora kolegij Ureda određuje izvjestitelja iz reda zamjenika ravnatelja koji je dužan proučiti predmet u roku od petnaest dana i po proteku tog roka odredit će se dan i sat sjednice kolegija (čl. 28.a st. 2. ZUSKOK). Sjednica kolegija započinje izlaganjem zamjenika ravnatelja koji je određen za izvjestitelja, a potom kolegij Ureda pristupa raspravi te tajnim glasovanjem i natpolovičnom većinom donosi odluku o osnovanosti prigovora (čl. 28.a st. 3. ZUSKOK). Utvrdi li kolegij Ureda svojom odlukom da je prigovor osnovan, ravnatelj ili zamjenik ravnatelja koji je donio rješenje o odbačaju dužan je nastaviti postupak sukladno obrazloženoj odluci kolegija (čl. 28.a st. 4. ZUSKOK). Utvrdi li, pak, kolegij Ureda svojom odlukom da je prigovor neosnovan, zamjenik ravnatelja koji je određen za izvjestitelja donijet će obrazloženu odluku kojom se prigovor odbija i u roku od osam dana o tome izvijestiti podnositelja prigovora i uputiti ga da može u roku od petnaest dana od dana primitka odluke podnijeti Odjelu za unutarnji nadzor Državnog odvjetništva Republike Hrvatske prigovor protiv odluke kolegija Ureda (čl. 28.a st. 5. ZUSKOK). Ako podnositelj prijave podnese prigovor protiv odluke kolegija Odjelu za nadzor Državnog odvjetništva Republike Hrvatske, Odjel može prije odluke zatražiti od izvjestitelja provođenje pojedinih dokaznih radnji (čl. 28.b st. 2. ZUSKOK) i nakon toga, ocijeni li da je zahtjev osnovan, naložit će Uredu provođenje istrage ili podizanje neposredne optužnice (čl. 28.c st. 3. ZUSKOK).

---

<sup>71</sup> Ti su mehanizmi nadzora implementirani izmjenama i dopunama ZUSKOK-a od 25. svibnja 2011.

U drugom slučaju, koji reguliraju čl. 28.d-28.e ZUSKOK, obuhvaćena je situacija kad nije podnesena kaznena prijava, već je Ured sam na osnovi svojih ovlasti odlučio pokrenuti postupak upisom prijave u upisnik kaznenih prijava. U tom se slučaju odbačaj kaznene prijave može upisati u upisnik kaznenih prijava tek nakon što je odluku o osnovanosti odbačaja donio kolegij Ureda i potvrdio je Odjel za nadzor Državnog odvjetništva Republike Hrvatske. Dakle, ako ravnatelj ili zamjenik ravnatelja smatra da je potrebno donijeti odluku o odbačaju kaznene prijave u predmetu u kojem mu nije podnesena kaznena prijava zato što nema osnova za progon za kazneno djelo iz čl. 21. ZUSKOK ili smatra da nema osnova za progon protiv neke od osoba iz tog predmeta, a kaznenim djelom nije oštećena niti jedna osoba i stoga nije dana uputa oštećeniku u smislu čl. 55. st. 1. ZKP, dužan je uz dostavu nacрта rješenja o odbačaju zatražiti odobrenje kolegija Ureda (čl. 28.d st. 1. ZUSKOK). Ako kolegij Ureda svojom odlukom utvrdi da nacrt rješenja o odbačaju nije osnovan, ravnatelj ili zamjenik ravnatelja koji je zadužen predmetom nastaviti će postupak (čl. 28.d st. 4. ZUSKOK). Utvrdi li, pak, kolegij Ureda svojom odlukom da je nacrt rješenja o odbačaju osnovan, dostavit će predmet zajedno sa svojom odlukom Odjelu za unutarnji nadzor Državnog odvjetništva Republike Hrvatske (čl. 28.d st. 5. ZUSKOK). Ako Odjel za unutarnji nadzor Državnog odvjetništva Republike Hrvatske utvrdi da je odluka kolegija Ureda osnovana, obavijestit će o tome Ured koji će nakon primitka obavijesti rješenje o odbačaju kaznene prijave upisati u upisnik kaznenih prijava. S druge strane, ako utvrdi da je odluka kolegija Ureda neosnovana, naložit će Uredu provođenje istrage ili podizanje neposredne optužnice (čl. 28.d st. 2. i 3. ZUSKOK).

Iz navedenog proizlazi da je Hrvatska uspješno riješila problem učinkovitog nadzora nad odbačajem kaznene prijave za kaznena djela iz nadležnosti USKOK-a kada nema oštećenika, već samo postoji kaznena prijava koju je podnijela bilo koja pravna ili fizička osoba. Pored toga, jednako kvalitetno riješen je problem odustanka od kaznenog progona kada je USKOK na osnovi svojih ovlasti odlučio pokrenuti postupak. Ovo se rješenje čini potpuno prihvatljivim jer je ostvarena učinkovita kontrola odbačaja kaznenih prijava u okviru državnog odvjetništva, čime se osigurava da to tijelo, koje je primarno pozvano da ocjenjuje utemeljenost kaznenih prijava, u duhu svoga položaja kao samostalnog i neovisnog pravosudnog tijela ostaje potpuno objektivno i nepristrano u prosudbi postojanja zakonskih pretpostavki za kazneni progon. Dodatno jamstvo kvalitete, objektivnosti i transparentnog postupanja osigurano je kroz dvostupanjski postupak odlučivanja o odbačaju kaznene prijave budući da se kontrola ostvaruje najprije putem kolegija Ureda u prvom stupnju odnosno Odjela za nadzor Državnog odvjetništva Republike Hrvatske u drugom stupnju.

#### IV. OSVRT NA USKLAĐENOST HRVATSKOG PRAVA S ČL. 11. DIREKTIVE O MINIMALNIM PRAVIMA KAZNENIH DJELA

##### 1. Ocjena usklađenosti hrvatskog modela kontrole nepokretanja kaznenog postupka s čl. 11. Direktive o minimalnim pravima žrtava kaznenih djela

Uzimajući u obzir prikazano rješenje kontrole nepokretanja kaznenog postupka, može se izvesti zaključna ocjena o usklađenosti hrvatskog prava sa zahtjevima koje je prema nacionalnim pravima država članica postavila Direktiva. Ipak, važno je napomenuti da se u Uputama za prijenos i provedbu Direktive o pravima žrtava ističu određeni prigovori ustanovi supsidijarnog tužitelja koje je potrebno razmotriti prije iznošenja zaključaka.

Velikom reformom prethodnog kaznenog postupka 2008. nije inauguriran samo novi model državnoodvjetničke istrage,<sup>72</sup> nego je u hrvatsko kazneno procesno pravo prvi put uvedena žrtva kaznenog djela kao poseban sudionik kaznenog postupka s posebnim procesnim pravima.<sup>73</sup> Stoga je potrebno razlikovati procesni položaj žrtve<sup>74</sup> i oštećenika,<sup>75</sup> premda je institut žrtve usko povezan s institutom oštećenika.<sup>76</sup> Naime, u Hrvatskoj je žrtvi zajamčeno pravo da u kaznenom postupku sudjeluje kao oštećenik (čl. 43. st. 2. ZKP), a sud, državno odvjetništvo, istražitelj i policija dužni su pri poduzimanju prve radnje u kojoj sudjeluje obavijestiti žrtvu o pravima koja ima kao oštećenik (čl. 43. st. 4. t. 2. ZKP) te u zapisnik unijeti danu obavijest i izjavu žrtve želi li sudjelovati u postupku u svojstvu oštećenika (čl. 43. st. 5. ZKP). Iz toga proizlazi da ne može svaka žrtva kaznenog djela nastupiti u kaznenom postupku kao supsidijarni tužitelj budući da je to pravo vezano samo uz oštećenika (čl. 47. st. 11., 12. ZKP).<sup>77</sup> Žrtvi koja istovremeno nije i oštećenik osigurano je pravo

<sup>72</sup> Vidi: Novosel, D., Pajčić, M., Državni odvjetnik kao gospodar novog prethodnog kaznenog postupka, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 16, br. 2, 2009., str. 427-474.

<sup>73</sup> Vidi detaljnije: Brnetić, D., Analiza normativnog uređenja pravnog statusa žrtava i svjedoka u reformiranom kaznenom postupku i otvorenost građana na suradnju s policijom, Policija i sigurnost, vol. 18, br. 4, 2009., str. 488-510.

<sup>74</sup> Žrtva kaznenog djela je osoba koja zbog počinjenja kaznenog djela trpi fizičke i duševne posljedice, imovinsku štetu ili bitnu povredu temeljnih prava i sloboda (čl. 202. st. 2. t. 11. ZKP).

<sup>75</sup> Oštećenik je žrtva i druga osoba čije je kakvo osobno ili imovinsko pravo povrijeđeno ili ugroženo kaznenim djelom, a sudjeluje u svojstvu oštećenika u kaznenom postupku (čl. 202. st. 2. t. 12. ZKP).

<sup>76</sup> Tako i Burić, Z., Položaj žrtve u hrvatskom i makedonskom kaznenom procesnom pravu kroz prizmu Okvirne odluke o položaju žrtava u kaznenom postupku, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 61, br. 2, 2011., str. 496.

<sup>77</sup> Tomašević i Pajčić ističu da se žrtve mogu podijeliti u dvije grupe: žrtve koje aktivno sudjeluju u postupku, tj. žrtve-oštećenici, i žrtve koje ne sudjeluju aktivno u postupku, tj. pos-

na obavijest od državnog odvjetnika o poduzetim radnjama povodom njezine prijave (članak 206.a ZKP) i podnošenje pritužbe višem državnom odvjetniku (članak 206.b ZKP). Međutim, tu se ne radi o kontroli nepokretanja kaznenog postupka, nego o instancijskom pravnom sredstvu koje su žrtva i oštećenik ovlašteni podnijeti zbog nepoduzimanja radnji državnog odvjetnika koje dovode do odugovlačenja postupka. Drugim riječima, državni odvjetnik u konkretnom slučaju uopće nije donio odluku o kaznenoj prijavi, pa se žrtvi i oštećeniku omogućuje da podnošenjem pritužbe višem državnom odvjetniku potaknu donošenje takve odluke. No, nakon što je državni odvjetnik odbacio kaznenu prijavu, žrtva neće moći nastupiti kao supsidijarni tužitelj ako nije istovremeno i oštećenik u smislu zakona budući da državni odvjetnik o odbacivanju prijave te razlozima za takvu odluku izvještava samo oštećenika uz pouku da može sam poduzeti progon (čl. 206. st. 5. t. 3. u svezi s čl. 55. st. 1. ZKP). S druge strane, žrtvu će izvijestiti o odbačaju kaznene prijave prema čl. 206. st. 5. t. 3. ZKP, ali je neće poučiti u smislu čl. 55. ZKP budući da je to pravo pridržano samo za oštećenika. Ovo rješenje nije u suprotnosti s Direktivom jer i Direktiva u čl. 11. st. 1. propisuje da pravo na kontrolu nepokretanja kaznenog postupka ima samo žrtva koja u skladu s domaćim pravom ima formalno konstituiran položaj sudionika kaznenog postupka, a tome zahtjevu odgovara procesni položaj oštećenika u smislu čl. 47. ZKP. Žrtvi su osigurane dostatne mogućnosti da uspostavi svoj položaj i sudjeluje u kaznenom postupku kao oštećenik (čl. 43. st. 2. ZKP). Najprije kroz dužnost tijela kaznenog postupka da je s tim pravom upoznaju (čl. 43. st. 4. t. 2. ZKP), ali i pravom žrtve da se sama prijavi kao oštećenik do podizanja optužnice policiji ili državnom odvjetništvu, a do završetka rasprave sudu (čl. 46. st. 1. ZKP), pa u tom smislu hrvatsko pravo udovoljava zahtjevu postavljenom u čl. 11. st. 1. Direktive.<sup>78</sup>

Trenutak od kojeg žrtva može postati oštećenik nije vezan uz formalnu odluku državnog odvjetnika o pokretanju kaznenog postupka, budući da se žrtva može prijaviti kao oštećenik već prilikom prve radnje koju poduzimaju tijela kaznenog postupka, a prije nego je državni odvjetnik započeo s istraživanjem ili istragom odnosno podnio neposrednu optužnicu. Slijedom toga, hrvatsko rješenje udovoljava zahtjevu iz čl. 11. st. 2. Direktive.

Da bi uspješno ostvario svoje pravo da preuzme progon u svojstvu supsidijarnog tužitelja, propisano je pravo oštećenika da bude obaviješten o odbačaju kaznene prijave ili odustanku državnog odvjetnika od kaznenog progona (čl. 47. st. 1. t. 11. ZKP) te pravu da poduzme kazneni progon umjesto državnog

---

tupovno neaktivne žrtve, žrtve koje nisu oštećenici. Usp. Tomašević, G., Pajčić, M., *op. cit.* u bilj. 47, str. 839.

<sup>78</sup> Tomašević i Pajčić dodaju da je riječ o rješenju koje pridonosi jasnoći određivanja statusa kaznenoprocenih subjekata, koje se u našoj kaznenoprocenoj znanosti već prije predlagalo. Nalazimo ga i u poredbenom i međunarodnom kaznenom procesnom pravu. *Ibid.*, str. 840.

odvjetnika (čl. 47. st. 1. t. 12. ZKP). Ta su prava dalje razrađena u čl. 55. st. 1. ZKP gdje je propisana dužnost državnog odvjetnika da obavijesti oštećenika o odustanku od kaznenog progona, ali i da ga uputi da može sam poduzeti kazneni progon.<sup>79</sup> Konačno, da bi oštećenik doista mogao uspješno procijeniti ima li mjesta nastavku kaznenog progona, predviđena je dužnost državnog odvjetnika da mu dostavi napatuk koje radnje može poduzeti radi ostvarivanja tog prava te će mu u tu svrhu omogućiti uvid u spis predmeta (čl. 55. st. 5. ZKP).<sup>80</sup> Na taj način hrvatsko pravo udovoljava zahtjevima postavljenim u Direktivi, kako s aspekta prava na obavijest tako i s obzirom na dužnost tijela kaznenog progona da oštećeniku kroz uvid u spis predmeta osiguraju dostatnu informacijsku podlogu za donošenje odluke o preuzimanju kaznenog progona.

Direktiva ne postavlja izričiti zahtjev u pogledu tijela koje bi trebalo provesti kontrolu nepokretanja kaznenog postupka. Jedino se u Uputama naglašava da to mora biti osoba ili tijelo različito od tijela koje je donijelo osporavanu odluku te da odluka i postupak koji je prethodio njezinu donošenju mora biti proveden na nepristran način. Iako je u Hrvatskoj prihvaćena ustanova supsidijarnog tužitelja, ipak sud u konačnici ima posljednju riječ o tome je li državni odvjetnik ispravno postupio kada je odlučio nepokrenuti kazneni postupak. Naime, oštećenik stječe položaj ovlaštenog tužitelja tek po odluci suda kojom mu se dopušta da preuzme progon u svojstvu supsidijarnog tužitelja.<sup>81</sup> Iz navedenog proizlazi da kontrolu provodi sud i da je ona obvezna. Tako se istovremeno postiže dvostruka svrha. S jedne strane, sprječava se šikaniranje osobe za koju ne postoje zakonski uvjeti za progon, a s druge strane, ako sud ustanovi postojanje zakonskih pretpostavki za kazneni progon, dopušta oštećeniku da progon i preuzme pa se na taj način izbjegavaju štetne posljedice do kojih bi došlo zbog pogrešne prosudbe državnog odvjetnika o nepostojanju zakonskih pretpostavki za kazneni progon. Konkretnim rješenjem hrvatsko pravo ipak

---

<sup>79</sup> Tako će postupiti i sud ako je donio rješenje o obustavi postupka zbog odustajanja državnog odvjetnika od progona u drugim slučajevima (čl. 55. st. 1. ZKP).

<sup>80</sup> Vrijedi spomenuti da o nepokretanju kaznenog postupka državni odvjetnik obavještava i drugog podnositelja kaznene prijave koji nije istovremeno i oštećenik, ali, po naravi stvari, bez upute o pravu na preuzimanje progona i uvid u spis predmeta (čl. 206. st. 5. t. 3. ZKP).

<sup>81</sup> Formalno, od dostave obavijesti do podnošenja optužnog akta oštećenik nema svojstvo supsidijarnog tužitelja budući da u predviđenom roku tek treba donijeti odluku želi li preuzeti kazneni progon. Podnošenjem prijedloga za provođenje istrage ili istraživanja odnosno optužnice oštećenik daje inicijativu za pokretanje odnosno nastavak kaznenog postupka, pri čemu nastaje odnos između suda i oštećenika u kojem sud treba ocijeniti jesu li ispunjene zakonske pretpostavke za kazneni progon. Budući da sud, između ostalog, mora provjeriti može li se osoba koja preuzima progon smatrati oštećenikom u smislu zakona i je li preuzela progon pravovremeno, ona će steći položaj supsidijarnog tužitelja tek na temelju odluke suda kojom joj se dopušta da preuzme kazneni progon. Tako i Vasiljević, T., *Sistem krivičnog procesnog prava SFRJ, Savremena administracija*, Beograd, 1981., str. 142.

osigurava da o zahtjevu oštećenika za preuzimanjem kaznenog progona, kojim se u biti osporava nepokretanje kaznenog postupka od strane državnog odvjetnika, odluči tijelo koje istovremeno ispunjava jamstva samostalnosti i neovisnosti u svom radu. Te su kvalitete sudbene vlasti *condicio sine qua non* za nepristrano provođenje postupka kontrole i donošenje jednako nepristrane odluke, pa se može zaključiti da hrvatsko pravo i u tom aspektu udovoljava zahtjevima postavljenima u Direktivi.

Direktiva predviđa slučaj da je odluku o nepokretanju kaznenog postupka donijelo najviše tijelo u strukturi tijela kaznenog progona protiv čije odluke u nacionalnom pravu nije moguće izjaviti pravni lijek te propisuje da je tada moguće kontrolu osigurati u okviru tog istog tijela. U Hrvatskoj se ta situacija može prepoznati u čl. 206.e ZKP, a riječ je o mogućnosti da glavni državni odvjetnik pod uvjetima i na način propisan posebnim zakonom<sup>82</sup> rješenjem odbaci kaznenu prijavu ili odustane od kaznenog progona tijekom kaznenog postupka ako je to razmjerno težini počinjenih kaznenih djela i značenju iskaza te osobe, važno za otkrivanje i dokazivanje kaznenih djela i članova zločinačke organizacije odnosno zločinačkog udruženja.<sup>83</sup> Pri tome je izričito propisano da protiv tog rješenja glavnog državnog odvjetnika žalba nije dopuštena (čl. 206.e st. 2. ZKP). Iako bi se sa stajališta Direktive moglo postaviti pitanje kontrole te odluke, ipak je takva rasprava suvišna budući da o dodjeljivanju okrivljeniku statusa krunskog svjedoka u konačnici odlučuje sud, a odluka državnog odvjetnika da odbaci kaznenu prijavu i odustane od kaznenog progona dolazi do izražaja tek nakon što je krunski svjedok dao cjelovit i okolnosni iskaz na koji se obvezao. U konkretnom je slučaju riječ o iznimci od načela legaliteta kaznenog progona na koju je država primorana kako bi se mogla suprotstaviti najtežim oblicima organizirane kriminalne djelatnosti. Zbog toga država može posegnuti za tim institutom samo kada ne postoje druge mogućnosti za učinkovito suzbijanje organiziranog kriminaliteta. Uzimajući u obzir navedeno, može se reći da priroda tog instituta, kao i suglasnost dvaju državnih tijela o potrebi njegove primjene, pružaju dovoljno jamstvo da će prosudba temeljnih pretpostavki za dodjelu statusa krunskog svjedoka nekoj osobi, kao i odluka glavnog državnog odvjetnika o odustanku od kaznenog progona biti utemeljene na objektivnim i provjerljivim kriterijima.

---

<sup>82</sup> U konkretnom slučaju riječ je o ZUSKOKU-u koji regulira postupak dodjeljivanja položaja svjedoka (krunski svjedok) osobi koja je postala pripadnikom zločinačke organizacije odnosno zločinačkog udruženja (čl. 36.-46. ZUSKOK).

<sup>83</sup> Detaljnije o ustanku krunskog svjedoka vidi: Krapac, D., *op. cit.* u bilj. 35, str. 487-491.



## 2. Posebno o kritici ustanove supsidijarnog tužitelja u Uputama za državne članice za prijenos i provedbu Direktive o pravima žrtava

U Uputama za prijenos i provedbu Direktive o pravima žrtava kritizira se ustanova supsidijarnog tužitelja pa se ističe da taj model nadzora nad nepokretanjem kaznenog postupka nije kvalitativno jednak pravu žrtve da prema čl. 11. Direktive zahtijeva kontrolu nepokretanja kaznenog postupka. Naime, intencija je Direktive osigurati žrtvi klasično pravo žalbe/prigovora protiv odluke o nepokretanju kaznenog postupka o kojoj bi odlučivalo neko nepristrano tijelo različito od tijela koje je donijelo osporavanu odluku. Na taj se način želi omogućiti žrtvi jednostavan i transparentan postupak kontrole koji bi istovremeno bio lišen nepotrebnih birokratskih prepreka zbog čega bi svaka žrtva i bez posebnog pravnog znanja i stručne pomoći mogla jednostavno inicirati kontrolu nepokretanja kaznenog postupka. Nadalje, ističe se da iako ustanova supsidijarnog tužitelja ima prednosti u tome što žrtva postaje ovlašteni tužitelj, ipak istodobno na žrtvu padaju različiti tereti kao što je usmjeravanje vlastitih vremenskih, ali i financijskih resursa u obavljanje funkcije kaznenog progona.<sup>84</sup> Stoga je upitno, ističe se u Uputama, je li samo jamčenje pravne i druge stručne pomoći žrtvi dostatna osnova za ublažavanje tereta kaznenog progona kada nastupa kao supsidijarni tužitelj.<sup>85</sup>

S pozicije hrvatskog prava na spomenute prigovore može se dati sljedeći odgovor. Normiranjem ustanove supsidijarnog tužitelja hrvatski zakonodavac nije regulirao privatni kazneni progon, nego je ustanovio oštećenika kao svog saveznika i protutežu monopolu državnog odvjetnika na progon za kaznena djela za koja se progona po službenoj dužnosti. Iako je, doduše, oštećenik isključivo motiviran svojim privatnim interesom da počinitelj bude kažnjen, ipak će ostvarujući svoj interes omogućiti kažnjavanje počinitelja u javnom interesu. Budući da se državni odvjetnik uvijek može predomisliti i ponovo preuzeti kazneni progon od oštećenika, treba zaključiti da mu država nije preputila kazneni progon, nego je oštećenika postavila kao mehanizam nadzora nad postupanjem državnog odvjetnika prema načelu legaliteta kaznenog progona. Da nije riječ o privatnom kaznenom progona, proizlazi iz okolnosti da su predviđena jasna institucionalna jamstva sudske kontrole preuzimanja kaznenog progona. Naime, prilikom preuzimanja kaznenog progona oštećenik se ne može voditi samo svojim privatnim interesima budući da su pravnim propisima predviđena određena ograničenja supsidijarnog kaznenog progona.<sup>86</sup> Ta su ograničenja sadržana u provođenju obvezne sudske kontrole preuzimanja kaznenog progona pa će sud dopustiti oštećeniku da preuzme progon samo

---

<sup>84</sup> Upute, *op. cit.* u bilj. 17, str. 31.

<sup>85</sup> *Ibid.*

<sup>86</sup> Tako i Krapac, D., Lončarić, D., *op. cit.* u bilj. 2, str. 38.

tamo gdje bi bilo uvjeta i za „javnu optužbu“ koja je izostala zbog pogrešne odluke državnog odvjetnika. Stoga *Krapac* i *Lončarić* napominju da sudska kontrola preuzimanja kaznenog progona „kanalizira“ ostvarivanje oštećenikovih privatnih interesa u smjeru ostvarivanja javnih interesa, tj. da okrivljenik bude proglašen krivim i kažnjen samo ako za to postoje zakonski uvjeti.<sup>87</sup>

Prigovor da na supsidijarnog tužitelja padaju financijski tereti obavljanja funkcije kaznenog progona ne može se prihvatiti. Naime, supsidijarni tužitelj ne snosi nikakve troškove provođenja istrage ili istraživanja odnosno suđenja na raspravi. Štoviše, ne postoji dužnost supsidijarnog tužitelja da predujmi troškove postupka niti troškove provođenja pojedinih dokaznih radnji, kako tijekom prethodnog postupka tako niti na raspravi.<sup>88</sup> Jedina je dužnost oštećenika da pravodobno dade inicijativu za pokretanje odnosno nastavak postupka. Tako će sudac istrage, prihvati li prijedlog oštećenika, u rješenju o provođenju dokaznih radnji (čl. 213.c st. 1. ZKP) odnosno istrage (čl. 225. st. 2. ZKP) odrediti i dokazne radnje koje je ocijenio svrhovitima provesti. U oba slučaja

---

<sup>87</sup> *Ibid.*

<sup>88</sup> Ipak, potrebno je istaknuti da je od ZKP/08 učinjen bitan zaokret u pravnoj prirodi supsidijarne tužbe budući da je propisana dužnost supsidijarnog tužitelja da snosi troškove postupka ako je postupak završen presudom kojom se okrivljenik oslobađa optužbe, ili presudom kojom se optužba odbija, ili rješenjem o obustavi postupka (čl. 149. st. 3. ZKP). Navedena odredba zaslužuje ozbiljnu kritiku. Najprije treba istaknuti da njezino unošenje u tekst Zakona nije bilo obrazloženo nikakvim konkretnim razlozima u Konačnom prijedlogu ZKP-a (vidi: Konačni prijedlog Zakona o kaznenom postupku, drugo čitanje, P. Z. E. br. 116, str. 177. <http://www.sabor.hr/fgs.axd?id=13092>). Konkretno rješenje direktno se kosi s pravnom prirodom supsidijarne tužbe i svrhom njezina postojanja u našem kaznenom postupku. Dosta je paradoksalno da država, koja u osobi supsidijarnog tužitelja vidi svog saveznika, tom istom savezniku iznenada okreće leđa i kažnjava ga u slučaju ako je okrivljenik oslobođen optužbe, ili je postupak obustavljen, ili je okončan odbijajućom presudom. Polazeći od činjenice da supsidijarni tužitelj djeluje kao nadzornik nad neaktivnim državnim odvjetnikom te da je preuzimanje progona obavijeno obveznom sudskom kontrolom, a pozicija supsidijarnog tužitelja relativizirana mogućnošću da državni odvjetnik ponovo od njega preuzme kazneni progon, tada se prijetnja snošenja troškova kaznenog postupka ne može shvatiti drugačije doli kao težnja zakonodavca da odvraći oštećenika od same pomisli da uopće dade inicijativu za preuzimanje kaznenog progona. Konkretno rješenje nije u duhu hrvatskog kaznenog postupka niti je u skladu s ulogom koju supsidijarni tužitelj ima u postupku u kojem je preuzeo kazneni progon. Naime, iako je supsidijarni tužitelj primarno motiviran svojim privatnim interesom, on će u konačnici dovesti do kažnjavanja počinitelja u javnom interesu. Dokaz toga je i pravo državnog odvjetnika da se u bilo kojem trenutku predomisli i ponovo preuzme progon od supsidijarnog tužitelja. Konačno, navedeno demotiviranje oštećenika da preuzme progon ruši jedinu protutežu monopolu državnog odvjetnika na progon za kaznena djela za koja se progoni po službenoj dužnosti. Potiranje tog korektivnog elementa otvara vrata mogućoj pravnoj nesigurnosti i stavlja pod znak upitnika dosljedno ostvarivanje svrhe načela legaliteta kaznenog progona, tj. da državni odvjetnik uvijek i sa svakim počiniteljem kaznenog djela postupa na jednak način bez kalkuliranja uvjetovanog društvenim statusom počinitelja kaznenog djela, dnevno-političkim potrebama ili utjecajima sa strane.

dokazne radnje odnosno istragu provodi istražitelj po nalogu suca istrage (čl. 213.c st. 2. ZKP i čl. 225. st. 4. ZKP). Kada dokazne radnje budu provedene (čl. 213.c st. 4. ZKP), odnosno kad ustanovi da je istraga završena, sudac istrage izvijestit će o tome oštećenika kao tužitelja te o mjestu gdje se nalazi spis i drugi predmeti i vremenu u kojemu ih može razgledati, kao i o pravu da u roku od osam dana može podnijeti optužnicu te o tome obavijestiti suca istrage (čl. 225. st. 5. ZKP). Na raspravi je slično budući da supsidijarni tužitelj može upozoravati na činjenice i predlagati dokaze, prisustvovati raspravi i sudjelovati u dokaznom postupku te iznijeti završni govor (čl. 47. st. 4. i 6. ZKP).

Eventualno bi se mogao uputiti prigovor postojećem obliku besplatne pravne pomoći supsidijarnom tužitelju. Trenutačno je pravo na besplatnu pravnu pomoć osigurano samo supsidijarnom tužitelju za kaznena djela za koja se prema Zakonu može izreći kazna zatvora više od pet godina. Tada mu se, na njegovo traženje, može postaviti opunomoćenik ako je to u interesu postupka i ako oštećenik kao tužitelj, prema svom imovnom stanju, ne može podmiriti troškove zastupanja (čl. 59. st. 1. ZKP). Iz toga proizlazi da zakonodavac nije osigurao besplatnu pravnu pomoć svakom oštećeniku kao tužitelju, nego je to pravo vezao uz težinu kaznenog djela. Ipak, treba istaknuti da je i u pogledu lakših kaznenih djela pravni put za oštećenika podnošenje odgovarajućeg optužnog akta kojim inicira pokretanje odnosno nastavak postupka te pravovremeno i valjano korištenje mnogobrojnim procesnim pravima jednako teško i problematično. Stoga samo kriterij težine kaznenog djela nikako ne može biti opravdanje za nejednak procesni tretman, pa bi pravo na besplatnu pravnu pomoć trebalo osigurati svakom supsidijarnom tužitelju koji prema svom imovnom stanju ne može podmiriti troškove zastupanja neovisno o stvarnoj težini počinjenog kaznenog djela.<sup>89</sup>

Uzimajući u obzir sve navedeno, ali i potrebu usklađivanja domaćeg prava s Direktivom, može se reći da žrtva (oštećenik) u Hrvatskoj ima osiguranu mogućnost osporavati zakonitost i osnovanost odluke državnog odvjetnika o nepokretanju kaznenog postupka. Taj je oblik nadzora uređen u ustanovi supsidijarnog tužitelja. Iako se u Direktivi i Uputama taj model pokazuje dvojbena jer na žrtvu prebacuje teret obavljanja funkcije kaznenog progona, ipak

---

<sup>89</sup> Rješenje za konkretni problem nazire se u odredbama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći (Narodne novine, br. 143/13, dalje: ZBPP). Tim je Zakonom osiguran pristup sudu građanima slabijeg imovinskog statusa tako da troškove u cijelosti ili djelomično snosi Republika Hrvatska pod uvjetom da građani iz objektivnih razloga nisu u stanju ostvariti to pravo bez ugrožavanja vlastitog uzdržavanja odnosno uzdržavanja članova svojeg kućanstva te da pravna pomoć nije osigurana na temelju posebnih propisa. Konkretno, oštećenik kaznenim djelom za koje je predviđena kazna do pet godina zatvora mogao bi prema čl. 9.-11. ZBPP zatražiti tzv. primarnu pravnu pomoć koja osigurava opću pravnu informaciju i pravni savjet kako postupiti nakon što je obaviješten o pravu da preuzme kazneni progon, ali i zatražiti sastavljanje podneska na temelju kojeg će dati inicijativu za preuzimanje kaznenog progona.

to rješenje ima svoje prednosti u odnosu prema drugim modelima nadzora koje poznaje komparativno pravo. Naime, na taj se način izbjegava nepoželjno interferiranje suda u akuzatorno načelo kao fundamentalnu osnovu svakog suvremenog kaznenog postupka i funkciju kaznenog progona koja po prirodi stvari pripada tužitelju, a ne sudu. S druge strane, stavljanjem u nadležnost suda da odluči o prijedlogu oštećenika za nastavak postupka ne osigurava se samo objektivna i nepristrana prosudba zakonskih pretpostavki za pokretanje kaznenog postupka, nego se istovremeno pruža zaštita nedužnom građaninu od neosnovanih optužbi, šikaniranja i zlonamjernih progona.

Nije intencija Direktive doslovno zamijeniti domaće norme, nego da se domaće pravo prilagodi Direktivi u onoj mjeri koja je potrebna da bi se ostvario cilj zbog kojeg je Direktiva usvojena. Zbog teorijskih i dogmatskih razloga jasno je da Direktiva ne može utjecati na zakonodavstva država članica da, kada je riječ o kaznenom postupku, konkretna postupovna rješenja budu potpuno jednaka. Takvo rezoniranje ne samo da ne bi bilo životno nego bi se kosilo sa sada već tradicionalnim tekovinama kaznenog procesnog prava bez kojih se ne može zamisliti niti jedan suvremeni kazneni postupak. Tako se, između ostalog, u Direktivi i Uputama za prijenos i provedbu Direktive o pravima žrtava na više mjesta izričito naglašava da Direktiva poštuje autonomiju svakog nacionalnog kaznenog postupka te da joj nije cilj ulaziti u međusobne odnose tijela kaznenog postupka niti ih usklađivati.

Zapravo, bitno je da žrtva ima osiguranu mogućnost da osporava odluku o nepokretanju kaznenog postupka. Koje će naravi ona biti i kako će se ostvarivati u kaznenim postupcima pojedinih država članica, stvar je izbora, no ipak treba voditi računa da zahtjevi iz Direktive budu što dosljednije provedeni. Stoga se u Uputama pozivaju države članice da propišu jasan i transparentan postupak lišen nepotrebnog birokratizma kako bi žrtva i bez stručne pravne pomoći mogla zahtijevati kontrolu nepokretanja kaznenog postupka.<sup>90</sup> Ako, pak, država članica usvoji formalniji postupak kontrole, ograničena financijska sredstva žrtve ne smiju biti zapreka ostvarivanju prava na kontrolu nepokretanja kaznenog postupka.<sup>91</sup> Ključno je da domaći kazneni postupak bude tako ustrojen da omogući žrtvi nesmetano i učinkovito korištenje tim pravom te da tijelo kojem je povjerena provedba kontrole uživa samostalnost i neovisnost u svom radu koji su nužni za donošenje nepristrane odluke. Nije dovoljno samo propisati neko pravo žrtve, nego ga je potrebno tako nomotehnički urediti da ima realnu mogućnost ostvarenja u praksi i da žrtva doista može očekivati korist od takvog rješenja. Stoga bi svako isključivo birokratsko propisivanje učinkovitog pravnog sredstva bez uzimanja u obzir temeljnih načela kaznenog procesnog prava i međusobnih odnosa tijela kaznenog postupka učinilo više

---

<sup>90</sup> Upute, *op. cit.* u bilj. 17, str. 31.

<sup>91</sup> *Ibid.*

štete nego koristi i stavilo pod znak pitanja dosljedno ostvarivanje prava žrtve da osporava odluku o nepokretanju kaznenog postupka.

## V. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA O KONTROLI NEPOKRETANJA KAZNENOG POSTUPKA

Na temelju svega rečenog može se zaključiti da je model kontrole nepokretanja kaznenog postupka u Hrvatskoj riješen na zadovoljavajući način. Jedan je klasični nadzor u osobi supsidijarnog tužitelja koji se pokazuje dobrim jer oštećenik ostvarujući svoj privatni interes osigurava i javni interes da počinitelj bude kažnjen. Pored toga, istovremeno se omogućuje sudu kontrola zakonitosti i osnovanosti pokretanja kaznenog postupka koji preuzima oštećenik, ali s tom garancijom da ne dolazi do nepoželjnog zadiranja suda u autonomni položaj državnog odvjetnika koji on nesumnjivo ima kao samostalno i neovisno pravosudno tijelo. Naime, za razliku od razmotrenih komparativnih rješenja u Njemačkoj, Austriji i Italiji, gdje sud interferira u funkciju kaznenog progona tako što nalaže državnom odvjetniku da ipak pokrene ili nastavi obustavljeni postupak, u Hrvatskoj sud ne zadire u ovlasti državnog odvjetnika da samostalno procjenjuje postojanje zakonskih pretpostavki za kazneni progon.

Dopuštajući oštećeniku da postane supsidijarni tužitelj i progoni počinitelja kaznenog djela, sud će istodobno ostvariti dvostruku kontrolnu ulogu. S jedne strane, ispitat će jesu li ispunjene zakonske pretpostavke za progon kako bi se izbjegao zlonamjerni progon i šikaniranje nedužne osobe. S druge strane, dopuštanjem oštećeniku da preuzme progon sud će indirektno poslati poruku državnom odvjetniku da još jedanput razmisli o ispravnosti svog postupka, pa ako ipak uvidi da je pogriješio u svojoj prosudbi, može se predomisliti i ponovo preuzeti progon od supsidijarnog tužitelja. Takvim ustrojem kontrole nepokretanja kaznenog postupka ne dolazi do konfrontacije između dvaju državnih tijela pa se ne dovodi u pitanje njihova Ustavom zajamčena samostalnost i neovisnost u djelokrugu poslova koje obavljaju (...sudovi sude, ... državno odvjetništvo je ovlašteno i dužno postupati protiv počinitelja kaznenih i drugih kažnjivih djela...). Na taj se način osigurava da akuzatorno načelo kao temelj suvremenog kaznenog postupka bude očuvano od presizanja jedne u drugu procesnu funkciju, a da subjekt koji je vezan uz pojedinu funkciju istovremeno uživa najveći mogući stupanj objektivnosti u svojem radu koji je podjednako potreban i sudu i državnom odvjetniku. Ako bi se, pak, prihvatio model u kojem bi sud mogao nalagati državnom odvjetniku da progoni i kada on smatra da nisu ispunjene zakonske pretpostavke za kazneni progon, takvoj bi novoj konstrukciji morala prethoditi revizija ustavnog teksta u dijelu koji se odnosi na državno odvjetnika pa bi državno odvjetništvo moralo izgubiti svoj ustavni rang samostalnog i neovisnog pravosudnog tijela.

Predviđajući u okviru USKOK-a kontrolu odbačaja kaznene prijave koju je podnijela neka osoba, a oštećenik nije poznat, kao i kada kaznena prijava uopće nije bila podnesena, nego je USKOK po svojoj inicijativi odlučio progoniti, zakonodavac je uspješno udovoljio dužnosti uspostavljanja učinkovite kontrole nad odlukom državnog odvjetnika da odustane od kaznenog progona i u tim slučajevima. Postojeće se rješenje čini dobrim jer je kontrola odbačaja kaznene prijave uređena na temelju prigovora podnositelja kaznene prijave, kao instancijskog pravnog sredstva u okviru unutarnje strukture državnog odvjetništva. No, da bi se spriječila možebitna pristranost u provođenju kontrole odbačaja kaznene prijave, predviđen je dvostupanjski postupak koji se u oba slučaja pokreće na inicijativu podnositelja kaznene prijave, pri čemu u prvom stupnju odlučuje kolegij Ureda, a u drugom stupnju Odjel za unutarnji nadzor Državnog odvjetništva Republike Hrvatske. Tako se osigurava jamstvo objektivnog i nepristranog postupanja. U drugom slučaju, kada je Ured na vlastitu inicijativu odlučio pokrenuti postupak, pa razumljivo nema podnositelja kaznene prijave, a po prirodi stvari ni oštećenika, tada je ravnatelj odnosno zamjenik ravnatelja dužan samostalno pokrenuti postupak kontrole dostavom nacрта rješenja o odbačaju kolegiju Ureda. Utvrdi li kolegij Ureda da je nacrt rješenja o odbačaju osnovan, dostavit će predmet zajedno sa svojom odlukom Odjelu za unutarnji nadzor Državnog odvjetništva Republike Hrvatske koji tu odluku mora potvrditi pa tek tada Ured može odbačaj kaznene prijave upisati u upisnik kaznenih prijava.

Državno je odvjetništvo u Republici Hrvatskoj određeno kao samostalno i neovisno pravosudno tijelo. Ta su jamstva proklamirana Ustavom kao najvišim pravnim aktom u jednoj uređenoj državi, a državno odvjetništvo u različitim situacijama nadilazi svoju stranačku isključivost pa ga se slijedom toga smatra dijelom pravosuđa u širem smislu riječi. Uzimajući u obzir navedeno kao i Ustavom određeni djelokrug njegovih ovlasti, nema razloga izražavati nepovjerenje u obavljanje njegove temeljne dužnosti da u interesu Republike Hrvatske i svih njezinih građana po službenoj dužnosti započne i podržava kazneni progon počinitelja kaznenog djela uvijek kada su ispunjeni zakonski uvjeti, a ne postoje zakonske smetnje za kazneni progon. Ipak, državno odvjetništvo katkada može pogriješiti u objektivnoj prosudbi te odustati od kaznenog progona iako su ispunjeni zakonski uvjeti za kazneni progon, pa je potpuno razumljivo da mora postojati sustav djelotvorne kontrole nad njegovim radom. Kontrola od strane supsidijarnog tužitelja pokazuje se dobrim rješenjem jer se osigurava dosljedna primjena akuzatornog načela, državni odvjetnik zadržava slobodu autonomnog postupanja, a sud izbjegava štetno kumuliranje funkcija u rukama istog subjekta. Stoga je funkciju kaznenog progona u pogledu kaznenog djela za koje se progoni po službenoj dužnosti potrebno ne samo strogo vezati uz državnog odvjetnika nego i osigurati da on bude objektivan u procjeni zakonskih pretpostavki za kazneni progon. To nikada ne bi moglo biti

kada bi se bilo koja vlast, pa i sudbena, upletala u njegov rad i nametala mu dužnost da progoni.

Iz navedenog proizlazi da je nadzor putem suda nad odustankom državnog odvjetnika od kaznenog progona teško ostvariv jer svako upletanje suda u rad državnog odvjetništva krši načelo akuzatornosti te podjelu procesnih funkcija kaznenog progona i suđenja na dva neovisna procesna subjekta. Ako bi se dopustilo sudu da svako malo intervenira u odbačaj kaznene prijave, sud bi redovito izlazio iz domene objektivnog i nepristranog tijela i jednim dijelom uzurpirao funkciju kaznenog progona koja je svojstvena državnom odvjetniku. Ne treba zaboraviti da je državno odvjetništvo samostalno i neovisno tijelo koje, sasvim opravdano, mora imati institucionalno zajamčene mogućnosti za stručnu procjenu zakonskih pretpostavki za kazneni progon kako bi se osiguralo da prema svakom građaninu postupa na jednak način bez diskriminacije motivirane po bilo kojoj osnovi. Tom zahtjevu može udovoljiti samo ako je samostalno i neovisno te u prosudbi tih pretpostavki objektivno i nepristrano. To isključivo može biti jedino ako je lišeno bilo kakvog izvanjskog utjecaja na svoje odluke, što nikako nije slučaj ako je sud ovlašten da pravnoobvezujućim nalogima inzistira na kaznenom progono. Pri tome potpuno opravdano primjećuje *Roxin* da bi davanjem ovlasti sudu da nalaže državnom odvjetniku kazneni progon bilo ugroženo akuzatorno načelo jer iako bi se formalno ostvarivalo, u biti bi bilo ograničeno zbog vezanosti državnog odvjetnika na odluku suda.<sup>92</sup> Stoga bi svaki oblik upletanja suda u tradicionalno autonomno područje državnog odvjetnika koje bi pretpostavljalo dužnost državnog odvjetnika da progoni iako on smatra da ne bi trebao progoniti dokidalo njegovu objektivnost i nepristranost pri prosudbi postojanja zakonskih pretpostavki za pokretanje kaznenog postupka, što bi ga u konačnici pretvorilo u poslušnog poltrona i slijepog izvršivača naloga iako to po svojim ustavnim jamstvima ne bi smio biti. Osim toga, čak i kada bi sud bio ovlašten naložiti državnom odvjetniku da progoni, čini se upitnim ostvarivanje te dužnosti u praksi jer bi državni odvjetnik svojom nezainteresiranošću i pasivnošću te svjesnim nepodržavanjem kaznenog progona mogao dovesti do obustave postupka ili oslobađajuće presude. Slijedom svega navedenog proizlazi zaključak da se takav nadzor u okviru suda ne čini izglednim i ostvarivim u praksi te da postojeće rješenje u okviru supsidijarnog tužitelja treba zadržati, uz eventualne dorade i dopune koje će osigurati transparentan i jednostavan način preuzimanja kaznenog progona.

---

<sup>92</sup> Roxin, C., Schünemann, B., *op. cit.* u bilj. 28, str. 330.

## LITERATURA

1. Bassiouni, Cherif M.: International Recognition of Victims' Rights, *Human Rights Law Review*, vol. 6, br. 2, 2006., str. 203-279
2. Batistić Kos, Vesna: Pozitivne obveze prema Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, *Narodne novine*, Zagreb, 2012.
3. Bayer, Vladimir: Kazneno procesno pravo – odabrana poglavlja, Knjiga I., Uvod u teoriju kaznenog procesnog prava, priredio prof. dr. sc. Davor Krapac, Zagreb, 1997.
4. Bayer, Vladimir: Stogodišnjica donošenja hrvatskog Zakonika o krivičnom postupku iz 1875. godine, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 36, br. 1, 1976., str. 5-44
5. Bertel, Christian; Venier, Andreas: *Strafprozessrecht*, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien, 2011.
6. Brnetić, Damir: Analiza normativnog uređenja pravnog statusa žrtava i svjedoka u reformiranom kaznenom postupku i otvorenost građana na suradnju s policijom, *Policija i sigurnost*, vol. 18, br. 4, 2009., str. 488-510
7. Burić, Zoran: Položaj žrtve u hrvatskom i makedonskom kaznenom procesnom pravu kroz prizmu Okvirne odluke o položaju žrtava u kaznenom postupku, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 61, br. 2, 2011., str. 491-517
8. Chalmers, Damien; Davies, Gareth; Monti, Giorgio: *European Union Law: Cases and Materials*, Cambridge University Press, 2010.
9. Đurđević, Zlata: Pravo na učinkovitu istragu u kaznenim predmetima: analiza hrvatske prakse i prava, *Zbornik radova, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti*, Zagreb, 2014., str. 105-149
10. Đurđević, Zlata: Rekonstrukcija, judicijalizacija, konstitucionalizacija, europeizacija hrvatskog kaznenog postupka V. novelom ZKP/08, prvi dio, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 20, br. 2, 2013., str. 315-362
11. Groenhuijsen, Marc: The development of international policy in relation to victims of crime, *International Review of Victimology*, vol. 20, 2014., str. 31-48
12. Krapac, Davor: Kazneno procesno pravo, Prva knjiga: Institucije, *Narodne novine*, Zagreb, 2012.
13. Krapac, Davor; Lončarić, Darko: Oštećenik kao tužitelj u krivičnom postupku, *Pravni fakultet u Zagrebu*, Zagreb, 1985.
14. Krapac, Davor; Novosel, Dragan: Rad državnog odvjetnika u predistražnom postupku i razlozi odbačaja kaznenih prijava prema odredbama Zakona o kaznenom postupku, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 17, br. 1, 2010., str. 125-174
15. Krapac, Davor: Zakon o kaznenom postupku i drugi izvori hrvatskog kaznenog postupovnog prava, *Narodne novine*, Zagreb, 2008.
16. Krstulović, Antonija: Uloga državnog odvjetnika u suvremenom prethodnom postupku, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 11, br. 1, 2004., str. 81-110
17. Lauc, Zvonimir; Petrašević, Tunjica; Malagurski, Branislav: Osnove prava EU, prethodni postupak u pravu EU, pravni aspekti regionalne i međunarodne suradnje u EU, *Pravni fakultet u Osijeku*, Osijek, 2014.
18. Ljubanović, Vladimir: 120. obljetnica donošenja i sankcioniranja hrvatskog Zakona o kaznenom postupku od 17. svibnja 1875., *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 1., br. 1, 1994., str. 237-269
19. Ljubanović, Vladimir: Državno odvjetništvo: njegov položaj, ustrojstvo i funkcije u kaznenom postupku, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 3, br. 2, 1996., str. 686-703
20. Ljubanović, Vladimir: Kazneno procesno pravo – izabrana poglavlja, *Grafika*, Osijek, 2002.



21. Ljubanović, Vladimir: Novo hrvatsko pravo državnog odvjetništva, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 8, br. 2, 2001., str. 3-29
22. Meyer-Goßner, Lutz: Strafprozessordnung: StPO, Kommentar, 56. Auflage, C.H.Beck, München, 2013.
23. Novosel, Dragan; Pajčić, Matko: Državni odvjetnik kao gospodar novog prethodnog kaznenog postupka, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 16, br. 2, 2009., str. 427-474.
24. Pavišić, Berislav: Kazneno postupovno pravo, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2010.
25. Pavišić, Berislav: Komentar Zakona o kaznenom postupku, Dušević & Kršovnik, Rijeka, 2011.
26. Pemberton, Antony; Rasquete, Carmen: Victims in Europe – Assessment of the Implementation of the Framework Decision on the Standing of Victims in Criminal Proceedings: Preliminary Results, u: Hartmann, Jutta (ur.), Perspektiven professioneller Opferhilfe, Theorie und Praxis eines interdisziplinären Handlungsfelds, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Springer Fachmedien, Wiesbaden, 2010., str. 99-113
27. Raguz, Sonja; Vnučec, Zvonimir; Horjan, Ana-Marija; Šuperina, Marijan: Odbačaji kaznenih prijava podneseni od strane policije, Policija i sigurnost, vol. 20, br. 3, 2012., str. 306-362
28. Rašić, Mario; Veber, Sandra: Usporedba hrvatskog zakonodavstva o zaštiti žrtava i svjedoka kaznenih djela s Direktivom 2012/29/EU o uspostavi minimalnih standarda, prava, podrške i zaštite žrtava zločina, Policija i sigurnost, br. 3, 2013., str. 353-362
29. Rodin, Siniša, Čapeta, Tamara; Učinci direktive Europske unije u nacionalnom pravu, Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, Zagreb, 2008.
30. Roxin, Claus, Schünemann, Bernd: Strafverfahrensrecht, Ein Studienbuch, Verlag C.H. Beck, München, 2012.
31. Ruggieri, Francesca; Marcolini, Stefano: Italy, u: Ligeti, Katalin (ur.), Toward a prosecutor for the European Union, Volume I, A Comparative Analysis, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2013., str. 368-405
32. Tomašević, Goran: Kazneno procesno pravo, Opći dio: Temeljni pojmovi, Pravni fakultet u Splitu, Split, 2011.
33. Tomašević, Goran, Pajčić, Matko: Subjekti u kaznenom postupku: pravni položaj žrtve i oštećenika u novom hrvatskom kaznenom postupku, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 15, br. 2, 2008., str. 817-857
34. Vasiljević, Tihomir: Sistem krivičnog procesnog prava SFRJ, Savremena administracija, Beograd, 1981.

---

## Summary

### JUDICIAL REVIEW IN THE EVENT OF A DECISION NOT TO PROSECUTE: INSTITUTIONAL AND PROCEDURAL ASPECTS

After some introductory remarks on positive procedural obligations and concerning Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, this paper, through institutional and procedural aspects, discusses the right to a review of a decision not to prosecute. Against this background, the paper analyses the rights of the victim in the event of a decision

not to prosecute under Article 11 of the Directive. Institutional and procedural aspects form a central part of the paper, dealing with the constitutional position of the Office of the State Attorney and the institution of the subsidiary prosecutor from the position of Croatian criminal procedure law. In this paper, the author analyses the degree of alignment of Croatian law with Article 11 of the Directive, and makes a final evaluation regarding the compatibility of the Croatian legal system with the requirements of Directive 2012/29/EU in the light of victims' rights in the event of a decision not to prosecute.